



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

Aspects organisationnels et de gouvernance de la mise en œuvre de la Nouvelle Politique Régionale de la Confédération

**Expertise conduite sur mandat de la Promotion économique du
Canton de Fribourg**

Rapport final

Prof. Martial Pasquier

Lausanne, le 19.02.09

Table des matières

1. INTRODUCTION	4
1.1 CONTEXTE	4
1.2 OBJECTIFS DU MANDAT	4
1.3 METHODOLOGIE	5
1.4 CADRE REFERENTIEL	8
1.5 STRUCTURE DU RAPPORT	9
2. SYNTHESE DE LA POLITIQUE REGIONALE FEDERALE	10
2.1 LES PRINCIPALES MESURES DE POLITIQUE REGIONALE DE LA CONFEDERATION JUSQU'EN 2007..	11
2.1.1 <i>Loi fédérale du 28 juin 1974 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM), révisée le 21 mars 1997.....</i>	<i>11</i>
2.1.2 <i>Arrêté fédéral du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement (arrêté Bonny).....</i>	<i>12</i>
2.1.3 <i>Les autres instruments de la politique régionale.....</i>	<i>12</i>
2.2 LA NOUVELLE POLITIQUE REGIONALE DE LA CONFEDERATION (NPR)	14
2.2.1 <i>Buts de la Nouvelle Politique Régionale de la Confédération.....</i>	<i>14</i>
2.2.2 <i>Mise en œuvre de la NPR aux niveaux des cantons et des régions.....</i>	<i>15</i>
2.3 COMPARAISON ENTRE LES DEUX POLITIQUES REGIONALES	17
3. LE CONTEXTE FRIBOURGEOIS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA NPR ET LES STRUCTURES RÉGIONALES DE DÉVELOPPEMENT	18
3.1 LE CONTEXTE FRIBOURGEOIS	18
3.2 DESCRIPTIF SYSTEMATIQUE DES STRUCTURES REGIONALES DE DEVELOPPEMENT DU CANTON DE FRIBOURG	18
3.2.1 <i>L'association des communes de la Broye et la Communauté régionale de la Broye</i>	<i>19</i>
3.2.2 <i>Région Glâne-Veveyse.....</i>	<i>20</i>
3.2.3 <i>Association régionale de la Gruyère.....</i>	<i>21</i>
3.2.4 <i>Association régionale du Lac.....</i>	<i>22</i>
3.2.5 <i>Association pour le développement de la Haute-Sarine.....</i>	<i>23</i>
3.2.6 <i>Réseau économique de Fribourg et Région.....</i>	<i>24</i>
3.2.7 <i>Gemeindeverband Region Sense.....</i>	<i>25</i>
3.3 COMPARAISON SYNTHETIQUE DES STRUCTURES REGIONALES DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE .	26
3.4 CONSTATS INTERMEDIAIRES	29
4. LA SITUATION DANS D'AUTRES CANTONS	33
4.1 LE CANTON DU VALAIS	33
4.2 LE CANTON DE VAUD	36
4.3 LE CANTON DES GRISONS	40
4.4 ENSEIGNEMENTS	42
5. LA NPR DANS LE CANTON DE FRIBOURG ET SON IMPACT SUR LA CONDUITE ET LES STRUCTURES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	43
5.1 LA MISE EN PLACE DE LA NPR DANS LE CANTON DE FRIBOURG	43
5.2 LE CONTRAT DE PRESTATIONS ENTRE LE SECO ET LE CANTON DE FRIBOURG	44
5.3 LES CONSÉQUENCES DE LA NPR AUX NIVEAUX CANTONAL ET DES RÉGIONS	45
5.3.1 <i>Les implications au niveau du canton.....</i>	<i>46</i>
5.3.2 <i>Les implications au niveau des régions.....</i>	<i>49</i>

6. CONTOURS POSSIBLES DES STRUCTURES RÉGIONALES ET OUTILS DE PILOTAGE DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA NPR	51
6.1 REMARQUES PRELIMINAIRES	51
6.2 VARIANTES PROPOSEES QUANT AUX STRUCTURES REGIONALES	52
6.3 LES OUTILS DE PILOTAGE.....	56
6.3.1 <i>La conduite verticale avec le contrat ou le mandat de prestations.....</i>	<i>57</i>
6.3.2 <i>La collaboration entre régions (coordination horizontale).....</i>	<i>61</i>
CONCLUSION	62

1. Introduction

1.1 Contexte

Les incidences de la nouvelle loi fédérale sur la politique régionale du 6 octobre 2006 sur les cantons sont importantes et nombre d'entre eux ont été amenés à adapter leur politique et leur pratique en matière de politique régionale. Plusieurs changements sont à mentionner en lien avec ce projet.

D'abord, les projets qui pourront être soutenus dans le cadre de la nouvelle politique régionale (ci-après NPR) devront avoir un fort caractère économique (création d'emplois, accroissement de la compétitivité économique, création de valeur ajoutée, etc.). De ce fait, les projets liés à des infrastructures de base n'obtiendront plus d'aide fédérale dans le cadre de la NPR. Ensuite, les moyens mis à disposition par la Confédération sont réduits ce qui augmentera sensiblement la concurrence entre les projets (et donc entre les cantons et, à l'intérieur des cantons, entre les régions concernées). Par conséquent, l'originalité et la qualité de ces projets soumis seront très importantes. Un autre élément à prendre en compte est que les secrétariats régionaux, au contraire de la pratique passée, n'obtiennent plus de subvention forfaitaire de la Confédération mais reçoivent des ressources en fonction de projets spécifiques. Finalement, des projets pourront être proposés tant par des organisations publiques que des organisations privées (et des organisations mixtes bien sûr). L'arrivée de nouveaux acteurs susceptibles de bénéficier de soutiens dans le cadre de la NPR augmente donc la pression sur les acteurs traditionnels du développement économique régional dans l'obtention de projets et, par là, de ressources.

Pour ces raisons ainsi que d'autres qui seront présentées dans ce document, la gouvernance de la mise en œuvre de la NPR en général et plus spécifiquement au niveau cantonal est devenue plus complexe et nécessite des adaptations voire des transformations importantes tant au niveau des règles de gouvernance qu'à celui des structures de développement économique régional.

1.2 Objectifs du mandat

Dans son rôle de conduite opérationnelle de la politique économique régionale (art. 5, al. 1 let. c la loi sur la promotion économique du 14 décembre 2007) et conformément aux objectifs du Programme cantonal pluriannuel de mise en œuvre 2008-2011, la Promotion économique du canton de Fribourg a donné le mandat d'étudier deux points spécifiques et de faire des propositions correspondantes:

- **Quels devraient être les contours des structures ou organisations chargés de déposer des projets puis de les conduire sur le terrain?** Actuellement, 7 structures existent sur le territoire cantonal (il s'agit pour l'essentiel d'associations régionales). Or, ces associations diffèrent en l'état très largement en ce qui concerne les prestations délivrées, les ressources à disposition, les modes de financement et les compétences de base. Si les communes conservent bien évidemment toute leur autonomie quant à la création d'associations ou à la participation à des associations favorisant leur développement territorial et économique, les questions de leur financement et de la capacité de ces associations à développer des projets novateurs s'inscrivant dans le cadre de la nouvelle politique régionale restent posées. Ce projet doit déboucher sur des propositions touchant aux types et au nombre de structures ou d'organisations chargées de développer et de promouvoir ces projets, sur leur forme (juridique et organisationnelle), les compétences requises, sur le financement au travers des moyens de la nouvelle politique régionale fédérale, etc.
- **Comment et au travers de quels outils coordonner concrètement la mise en œuvre de cette nouvelle politique économique régionale au niveau du canton de Fribourg?** Sur la base des éléments contenus dans le projet de révision de la loi sur la promotion économique (rôle dévolu au canton, typologie d'acteurs, mandat de prestations), il conviendra de le concrétiser en permettant des coordinations horizontale (entre les différents acteurs régionaux) et verticale (entre le canton et les acteurs régionaux) claires et efficaces.

Si le mandat doit répondre aux questions ci-dessus et amener des propositions quant aux réformes des structures régionales, il convient de préciser qu'il ne porte ni sur l'évaluation ex-ante ou ex post de la politique régionale fédérale au niveau du canton ni sur les activités et compétences passées ou actuelles des secrétariats régionaux et de leurs personnels.

1.3 Méthodologie

La méthodologie retenue pour atteindre les objectifs de ce mandat et validée par le mandant était composée de quatre parties.

La première phase a consisté en une collecte et une analyse de documents liés à la NPR et aux politiques régionales en général. En plus de ces analyses, des entretiens permettant d'étudier le contexte général de la NPR ont été menés avec les personnes suivantes :

- M. Thierry Mauron, Directeur de la promotion économique du canton de Fribourg.
- M. Rudolf Schiess, Responsable « Politique régionale et organisation du territoire » auprès du Secrétariat d'Etat à l'Economie SECO à Berne.

L'étude de la situation au niveau des associations régionales a constitué la deuxième phase. Il s'est agi d'une part d'analyser celles-ci sous l'angle de leurs prestations, de leur structure, des ressources et compétences disponibles et de leur financement et, d'autre part, sur leur capacité à s'inscrire dans le cadre de la nouvelle politique régionale fédérale. Pour ce faire, des entretiens ont été conduits avec toutes les associations régionales existantes (dans l'ordre alphabétique des noms des districts concernés):

- Association des communes de la Broye AscoBroye et Communauté régionale de la Broye:
M. Michel Marchand, Syndic de St-Aubin et président de l'Association des communes de la Broye AscoBroye
M. Stéphane Maillard, Directeur de la Communauté régionale de la Broye COREB.
- Région Glâne-Veveyse :
M. Michel Chevalley, Préfet de la Veveyse et président de la Région Glâne-Veveyse
Mme Véronique Schmoutz-Savoy, Secrétaire régionale de la Région Glâne-Veveyse.
- Association régionale La Gruyère :
M. Maurice Ropraz, Préfet de la Gruyère et président de l'Association régionale de la Gruyère
Mme Nadine Gobet, Secrétaire régionale de l'Association régionale de la Gruyère.
- Association régionale du Lac :
M. Daniel Lehmann, Préfet du district du Lac et président de l'Association régionale du Lac
Mme Elisabeth Ruegsegger, Directrice de l'Association régionale du Lac.
- Association pour le développement de la Haute-Sarine :
M. Jacques Crausaz, Syndic de Rossens et président de l'Association pour le développement de la Haute-Sarine
M. Manuel Ruch, Secrétaire régional de l'Association pour le développement de la Haute-Sarine.

- Réseau économique de Fribourg et région :
Mme Florence Cauhépé, Déléguée économique du réseau économique de Fribourg et région.
- Region Sense :
M. Nicolas Bürgisser, Préfet de la Singine et président de la Region Sense
M. Marcel Portmann, Secrétaire régional de la Region Sense.

Du fait des changements rendus nécessaires dans les cantons suite à l'introduction de la NPR, il a été décidé d'étudier la manière dont certains cantons ont modifié la gouvernance de la mise en œuvre de la NPR (troisième phase de l'analyse). A cet effet, trois cantons ont été retenus pour des raisons diverses qui seront explicitées lors de l'analyse. Des entretiens avec les responsables des services de l'économie des trois cantons retenus ont donc été menés avec:

- M. Michael Caflish, Responsable développement régional et tourisme, Office de l'économie et du tourisme du canton des Grisons.
- M. Lionel Eperon, Chef de service, et Mme Véronique Martrou, collaboratrice, Service de l'économie, du logement et du tourisme du canton de Vaud.
- M. François Seppey, Chef de service, Service de l'économie et du tourisme du canton du Valais.

La quatrième et dernière phase de l'analyse s'est concentrée sur le contexte politico-économique de la politique régionale dans le canton de Fribourg. En effet, plusieurs projets (nouvelle péréquation financière, réforme des structures administratives) touchant de manière directe ou indirecte aux régions et à leurs structures sont en cours dans le canton. Pour comprendre la place de la politique régionale dans le canton et pour tenir compte des projets de réforme en cours sur les structures de développement régional, des entretiens avec des membres du Conseil d'Etat et des représentants des régions et des communes ont été conduits avec :

- M. Pascal Corminboeuf, Président du Conseil d'Etat, Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.
- M. Georges Godel, Conseiller d'Etat, Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.
- M. Beat Vonlanthen, Conseiller d'Etat, Direction de l'économie et de l'emploi

- M. Jean-Claude Cornu, Préfet du district de la Glâne et président de la Conférence des régions.
- M. Albert Bachmann, Syndic d'Estavayer-le-Lac et président de l'Association des communes fribourgeoises et Mme Micheline Guerry, Secrétaire générale de l'Association des communes fribourgeoises.

Un rapport répondant aux deux questions mentionnées dans le point précédent et contenant des propositions de solutions a été établi. Il a été envoyé le 26.01.09 aux principaux acteurs de la politique régionale du canton pour consultation. Un atelier de travail a été organisé le 12.02.09 à Fribourg où les constats et propositions de ce rapport ont été présentés et discutés. Ce rapport final tient compte de l'ensemble de ces éléments.

1.4 Cadre référentiel

Afin de faciliter la lecture et la compréhension de ce rapport, il convient de préciser le sens donné aux principaux concepts utilisés dans ce document. L'illustration ci-après présente de manière synthétique ces concepts.



Par politique des régions, on entend une politique institutionnelle définissant les structures politico-administratives d'un canton. Dans le cadre de cette étude, la politique des régions concerne le découpage du canton en districts ou, comme d'autres cantons l'ont fait, en districts et en régions (les deux périmètres institutionnels pouvant étant distincts).

Les politiques régionales sont des politiques substantielles prévoyant généralement des mesures pour favoriser le développement économique et non économique d'une région. Ces politiques sont fédérales (LIM, NPR) et/ou cantonales.

Les structures régionales de développement se trouvent souvent à l'interface de ces deux politiques dans la mesure où, bien souvent, il existe une structure ou

organisation chargée pour une région et/ou un district défini de mettre en œuvre les mesures de politique régionale.

1.5 Structure du rapport

Le présent mandat est structuré en six parties. Après une première partie introductive, la deuxième partie aborde, de manière brève et pour contextualiser le problème traité, les objectifs et le contenu des politiques régionales et plus particulièrement les éléments de base de la nouvelle politique régionale (NPR) de la Confédération.

La troisième partie est consacrée à préciser le contexte fribourgeois de la mise en œuvre de la NPR et surtout à décrire et à présenter de manière comparative les 7 structures régionales de développement. Elle est suivie, en partie 4, par une analyse de la situation en matière de structures régionales et de gouvernance de la mise en œuvre de la NPR dans trois cantons suisses : Vaud, Valais et Grisons. La cinquième partie présente la NPR dans le canton de Fribourg et ses impacts au niveau de son pilotage et des structures régionales.

La sixième partie répond de manière spécifique aux questions posées. Elle comprend la présentation de variantes quant aux contours possibles des structures régionales et la description d'outils de pilotage pouvant être utilisés.

2. Synthèse de la politique régionale fédérale

D'une manière générale, les politiques régionales sont fondées sur le constat que des disparités économiques et sociales entre régions sont de nature à nuire à un développement homogène et cohérent d'un ensemble et affaiblissent son dynamisme. Elles poursuivent par conséquent deux types d'objectifs principaux:

- Réduire les disparités : afin d'améliorer la cohésion à l'intérieur d'un territoire institutionnel (pays, canton, etc.), une politique régionale vise à réduire les écarts entre les régions en permettant à celles-ci d'effectuer un rattrapage principalement aux niveaux économique, social, culturel et dans les infrastructures correspondantes. On parle au niveau européen de convergence.
- Développement économique : l'autre objectif consiste à favoriser le développement économique à l'intérieur d'entités économiques « homogènes » et indépendantes des structures institutionnelles. On vise un objectif de compétitivité régionale.

Au niveau européen par exemple, les deux types d'objectifs coexistent et, pour la période 2007-2013, l'objectif de convergence (promouvoir les régions ayant un retard de développement) est prioritaire avec 82 % des crédits alloués au programme alors que le second objectif qui vise à renforcer la compétitivité et l'attractivité des régions (compétitivité régionale et emploi) reçoit 16 % des crédits.¹

En Suisse, les fondements de l'intervention de la Confédération en matière de politique régionale se basent sur l'art. 103 de la Constitution :

Art. 103 de la Constitution fédérale

La Confédération peut soutenir les régions économiquement menacées et promouvoir des branches économiques et des professions si les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence. Elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique.

Si certains cantons ont eu des politiques régionales tenant compte de ces deux objectifs, la politique régionale fédérale était concentrée jusqu'en 2007 sur le premier objectif (soutenir les régions en difficultés, empêcher le dépeuplement des régions de montagne et des zones périphériques). Avec la nouvelle politique régionale entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008, le deuxième objectif est devenu prépondérant (stimuler l'innovation, générer de la valeur ajoutée, améliorer la compétitivité de certains territoires).

Avant d'aborder plus spécifiquement les politiques régionales suivies en Suisse, on rappellera que les politiques régionales ne sont pas les seules politiques pouvant avoir des effets au niveau des régions. De nombreuses politiques

¹ http://europa.eu/pol/reg/overview_fr.htm (consulté le 25.10.08).

sectorielles (transport, énergie, santé, etc.) de même que les péréquations financières ont généralement de forts impacts au niveau des régions.

Les trois paragraphes qui suivent présentent d'abord les principales mesures de politique régionale utilisées jusqu'en 2007, puis les nouvelles mesures valables dès 2008 et finalement les implications de la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale aux niveaux des cantons et des régions.²

2.1 Les principales mesures de politique régionale de la Confédération jusqu'en 2007

Dès le milieu des années 70, la Confédération a mis en place une politique régionale afin de soutenir les régions en difficulté économique. La caractéristique majeure de cette politique régionale était de se concentrer sur la promotion des zones économiquement défavorisées (Alpes, Préalpes, Arc jurassien) et des campagnes et petites villes du Plateau frappées par le chômage dans les industries textile, horlogère et mécanique.

Plusieurs mesures fédérales ont été développées en matière de politique régionale. Deux actes législatifs, la « loi sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne » et l'« arrêté Bonny », constituaient le cœur de la politique régionale. Sur cette base sont venus se greffer des instruments complémentaires de politique régionale (loi encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne, loi sur l'encouragement du secteur de l'hébergement) puis, vers le milieu des années 90, avec les expériences faites avec les premières mesures de politique régionale, les nouveaux points de vue portés sur le développement régional et de nouvelles initiatives de l'UE, de nouveaux instruments de politique régionale ont été développés (RegioPlus et INTERREG III).

2.1.1 Loi fédérale du 28 juin 1974 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM), révisée le 21 mars 1997

Le principal instrument de politique régionale a été, jusqu'à la fin 2007, la LIM. Elle avait pour but d'améliorer les conditions d'existence dans les régions de

² Les principales sources utilisées pour décrire ces politiques régionales sont : La politique régionale de la Confédération, Brochure du SECO, Berne 2008; Message du Conseil fédéral concernant la nouvelle politique régionale (NPR) du 16 novembre 2005; Rapport de la Commission d'experts «Réexamen et nouvelle conception de la politique régionale» du 6 février 2003; Message du Conseil d'Etat fribourgeois au Grand Conseil accompagnant le projet modifiant la loi sur la promotion économique du 12 novembre 2007.

montagne en régionalisant et en soutenant les investissements dans les infrastructures, et de freiner par là le dépeuplement. En quelques années, 54 régions de montagne ont été constituées, toutes chargées d'élaborer des programmes de développement régional. Les régions ont créé pour cela des secrétariats régionaux pour l'exploitation desquels la Confédération a versé depuis 1979 des aides financières de 4 millions de francs par an en moyenne.

2.1.2 Arrêté fédéral du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement (arrêté Bonny)

En réponse à la crise horlogère des années 70, l'arrêté Bonny avait pour but initial de contribuer à la diversification économique des régions mono-structurées par le biais de soutiens aux entreprises privées, spécialement dans les industries horlogère et textile. Entré en vigueur en 1978, l'arrêté fédéral en faveur des régions menacées économiquement comprenait initialement trois instruments principaux : des cautionnements, des contributions au service de l'intérêt et des allègements fiscaux. Suite aux diverses prorogations de 1984, 1995 et 2001, la mise en œuvre de cet arrêté a été assortie d'un nouvel instrument, des aides financières interentreprises. De plus, suite à une large disparition des régions mono-structurées, le périmètre d'application géographique a été étendu.

Depuis 2008, les régions couvertes par l'arrêté Bonny ne concernent plus que 10% de la population. De surcroît, seuls les allègements fiscaux accordés aux entreprises innovantes qui s'installent dans ces régions (créer des emplois et relancer l'économie) subsistent comme instrument. Le Conseil fédéral estime qu'à terme, cet instrument, intégré dans la loi sur la politique régionale, devrait disparaître.

2.1.3 Les autres instruments de la politique régionale

Quatre autres instruments de politique régionale qualifiés d'instruments complémentaires sont encore à mentionner.

Loi fédérale du 25 juin 1976 encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne

La loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne permet aux petits et moyens établissements qui, dans les régions visées, sont rentables ou susceptibles de se développer de se procurer des prêts à moyen et long terme. Un cautionnement est plafonné à 500'000 francs, la Confédération assumant 90% des pertes

éventuelles. La Coopérative suisse de cautionnement pour les arts et métiers (CSC) assure l'application de la loi avec le concours de la Confédération.

Depuis 1985, des contributions au service de l'intérêt sur des crédits non cautionnés en faveur de projets qui contribuent à renforcer la structure du marché régional de l'emploi peuvent également être octroyées. Ces contributions peuvent s'élever à deux cinquièmes au plus de l'intérêt commercial usuel durant six ans au maximum.

Loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'encouragement du secteur de l'hébergement

La révision totale de l'ancienne loi du 1er juillet 1966 sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature³ (LCH) a débouché sur la loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'encouragement du secteur de l'hébergement. Elle est donc axée davantage sur une politique sectorielle. Ce n'est plus l'investissement en soi qui est au premier plan, mais la promotion de la viabilité des établissements à long terme. Le soutien est limité aux régions où le marché touristique est déjà développé. Les régions en développement au sens de la LIM ne sont plus considérées comme éligibles par principe. Les grandes villes restent exclues. De ce fait, l'encouragement du secteur de l'hébergement se réduit à un instrument de la politique du tourisme.

Arrêté fédéral du 21 mars 1997 instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural («Regio Plus»)

Le but de l'arrêté RegioPlus est de soutenir l'évolution économique structurelle et d'améliorer la compétitivité de l'espace rural (pas uniquement des régions déterminées par la LIM). Entré en vigueur en 1997, il encourage de nouvelles formes de collaboration entre branches et secteurs variés et incite les institutions publiques et privées à utiliser les potentiels de développement sous-exploités.

Le programme de subventionnement prévoit des aides financières au lancement de projets d'ordres organisationnel, conceptuel et institutionnel. Elles sont octroyées là où des projets de coopération novateurs ne pourraient pas démarrer sans le soutien de l'Etat et où il n'y a pas d'autres formes d'aide financière de la

³ Elle permettait le financement complémentaire de prêts et l'octroi de cautionnements destinés à renouveler le secteur de l'hébergement dans les régions de tourisme saisonnier. La LCH permettait en outre de soutenir la construction de nouveaux hôtels. Entre 1967 et 1999, des prêts et cautionnements ont été octroyés pour un total de 805 millions de francs, ce qui a induit un volume d'investissement de 4,9 milliards de francs.

part de la Confédération. Limité à dix ans, le programme dispose de 70 millions de francs au plus, imputés au Fonds d'aide aux investissements (Fonds LIM).

Loi fédérale du 8 octobre 1999 relative à la promotion de la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III, période 2000-2006)

L'initiative INTERREG est en fait un programme de politique structurelle de l'Union Européenne. Lancé en 1991, ce projet a pour but de favoriser la croissance harmonieuse de l'UE en encourageant la coopération des régions transfrontalières et transnationales et la collaboration interrégionale. Dès le début de cette initiative communautaire la Suisse fut partie prenante. En 1994, les Chambres fédérales ont décidé que la Confédération participerait à INTERREG II pour la période 1994 à 1999. En 1999, la loi fédérale relative à la promotion de la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III) a donné une base juridique à la participation suisse pour la période 2000 à 2006. Le crédit-cadre disponible pour INTERREG est de 39 millions de francs, dont 35 pour le soutien de projets et 4 pour les mesures d'accompagnement.

2.2 La Nouvelle Politique Régionale de la Confédération (NPR)

Suite à de nombreuses évaluations et interventions parlementaires et pour tenir compte des évolutions en matière de développements économiques et sociaux (comme par exemple l'importance des agglomérations), les chambres fédérales ont adopté en automne 2006 la loi sur la politique régionale. Ainsi, depuis 2008, la NPR prend le relais des quatre principaux actes législatifs instituant des mesures de promotion économique régionale (aides LIM, arrêté Bonny, RégioPlus, Interreg).

2.2.1 Buts de la Nouvelle Politique Régionale de la Confédération

La NPR vise trois buts principaux : améliorer la compétitivité des régions, générer de la valeur ajoutée et contribuer à la création et à la sauvegarde d'emplois, à l'occupation décentralisée du territoire et à l'élimination des disparités régionales.

Alors que les précédents outils de politique régionale étaient essentiellement de nature redistributive (réduire les inégalités), la NPR propose un changement de paradigme en développant une approche axée sur l'amélioration de la compétitivité des régions afin de contribuer à la création et au maintien

d'emplois dans les zones soutenues. Pour ce faire, la NPR favorise l'innovation et la valeur ajoutée dans les régions :

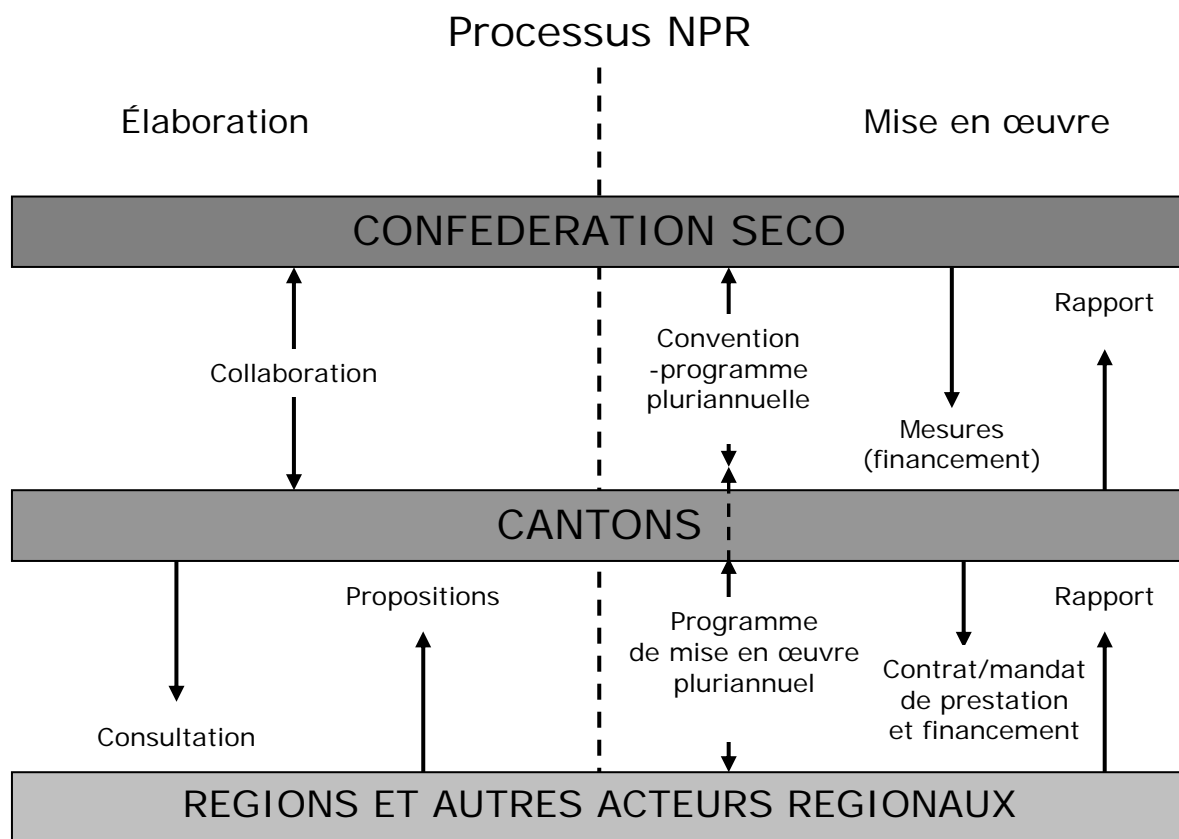
- la NPR entend contribuer à abaisser d'une part les entraves à l'innovation et à l'esprit d'entreprise, et à soutenir de l'autre l'action des innovateurs et des entrepreneurs. Elle vise à assurer que les institutions de formation et de technologie communiquent leurs savoirs aux régions. La NPR a donc pour priorité de promouvoir les projets et institutions de transfert du savoir, de même que tous les projets qui stimulent l'intérêt des entreprises et de la population pour ces connaissances.
- La notion de valeur est à mettre en lien avec le principe de «base d'exportation» qui postule que la prospérité et le potentiel de développement d'une région sont déterminés par les activités économiques qui génèrent de la valeur ajoutée grâce à l'exportation de biens ou de services hors de la région (dans d'autres régions ou cantons, voire à l'étranger). Ce principe a donc été défini comme critère principal de sélection des programmes et des mesures dans le cadre de la collaboration entre le SECO et les cantons qui a précédé l'élaboration du message.

2.2.2 Mise en œuvre de la NPR aux niveaux des cantons et des régions

La NPR n'introduit pas seulement un changement de paradigme quant aux objectifs visés mais aussi dans la responsabilité de la mise en œuvre de la politique régionale et la définition des bénéficiaires potentiels de cette politique à savoir les régions. L'illustration qui suit présente le processus de mise en œuvre de la NPR.

Les interlocuteurs du SECO dans la mise en œuvre de la NPR sont les cantons avec lesquels des conventions sont passées (conventions-programmes pluriannuelles). Ces conventions servent de base à la contribution forfaitaire versée par la Confédération. Ainsi, les cantons deviennent responsables de l'exécution à l'intérieur de leur territoire et assume le risque correspondant.

Les conventions reposent sur un programme pluriannuel (programme cantonal pluriannuel de mise en œuvre 2008-2011) que les cantons élaborent avec leurs organismes de promotion et de développement, les secrétariats régionaux ou d'autres acteurs cantonaux et régionaux. Les cycles sont bouclés par un bilan intermédiaire après quatre ans et l'évaluation finale de l'efficacité des mesures après huit ans.



Source : Adapté du Message accompagnant le projet de loi cantonale valaisanne sur la politique régionale, 2008

Un autre changement très important réside dans la définition des régions. Si les régions étaient définies jusqu'en 2007 sur la base de critères géographiques et institutionnels (un ensemble de communes) avec des périmètres fixés dans la loi fédérale, la NPR définit (ou respectivement ne définit pas) les régions puisque les nouveaux espaces régionaux sont à géométrie variable, tant au niveau géographique qu'au niveau institutionnel.

Art. 3 Régions (Loi fédérale sur la politique régionale)

1 Sont réputés régions au sens de la présente loi les regroupements de cantons et de communes et les regroupements de cantons ou de communes avec d'autres corporations ou associations de droit public ou privé.

Ainsi, ce ne sont plus les territoires qui sont déterminants mais les projets, les programmes et les initiatives ainsi que leur impact. Les conséquences sont que les structures régionales actuelles ne pourront plus être soutenues financièrement de manière forfaitaire (financement uniquement sur la base de projets répondant aux critères de la NPR) et qu'elles devront s'adapter et évoluer si elles veulent bénéficier des moyens mis à disposition (développer de nouvelles

compétences, adapter les structures pour qu'elles puissent mieux répondre à la « variabilité » des espaces et projets, etc.).

2.3 Comparaison entre les deux politiques régionales

Le tableau qui suit présente de manière synthétique les différences entre les deux politiques régionales ainsi que leurs implications au niveau des régions et de leurs structures.

	Ancienne politique régionale (→ 2007)	Nouvelle politique régionale (2008 →)	Implications pour les régions
Objectif principal	Réduire les disparités régionales (redistribution entre régions)	Stimuler la compétitivité des régions en soutenant la croissance et l'innovation	Arrêt du financement aux infrastructures de base. Nécessité de développer des projets à forte orientation économique (innovation, valeur ajoutée, etc.)
Bénéficiaires	Régions de montagne et régions ayant des problèmes économiques	La Suisse dans son ensemble et les régions limitrophes	Potentiellement plus de bénéficiaires pour des moyens financiers globaux réduits
Périmètre	Délimitation fixe avec 54 régions LIM	Géométrie variable avec en principe des régions de plus grande taille	Repenser les structures de base pour disposer des ressources permettant de déposer et de réaliser des projets (périmètres institutionnels tenant compte des objectifs et projets NPR)
Financement	Subventions annuelles aux structures régionales en plus des crédits et des prêts	Financement de projets délimités dans le temps sur la base de contrats de prestations (pas de financement des structures et pas de financement croisé)	Repenser le financement de base des structures. Augmenter la transparence dans le financement des structures

Source : adapté de « Nouvelle politique régionale », Commission d'experts du réexamen de nouvelle conception de la politique régionale, Zürich, 6 février 2003.

3. Le contexte fribourgeois de la mise en œuvre de la NPR et les structures régionales de développement

3.1 Le contexte fribourgeois

Le canton de Fribourg a fortement profité de l'ancienne politique régionale et les régions LIM ont pu réaliser d'importantes infrastructures de base. Par exemple, au cours de la période 2003-2006, le canton de Fribourg a reçu un quota LIM de la Confédération s'élevant à près de 30 millions de francs. En comparaison avec les autres cantons au bénéfice de la LIM, Fribourg se positionne en quatrième position.⁴ Le canton disposait dans ce cadre de la loi d'application du 27 novembre 1998 de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LALIM).

Contrairement à d'autres cantons, Fribourg n'a jamais développé de politique régionale spécifique et la politique économique du canton est régie dans la loi du 3 octobre 1996 sur la promotion économique (LPEc). On peut donc émettre l'hypothèse que les avantages importants dont a bénéficié le canton de Fribourg dans le cadre des instruments de la politique régionale fédérale n'ont pas rendu nécessaire le développement d'un cadre légal spécifique au niveau de la politique régionale.

Afin de pouvoir bénéficier des avantages de la LIM, les régions concernées se sont organisées dès le milieu des années 70 en associations ou structures régionales. Dès les années 90, les autres régions qui n'ont jamais profité des prestations fédérales et cantonales dans le cadre de la LIM se sont elles aussi organisées. On notera cependant que, du fait de l'absence de cadre légal cantonal en matière de politique régionale, certaines communes, en nombre limité certes, ne font partie d'aucune structure de développement régional.

3.2 Descriptif systématique des structures régionales de développement du canton de Fribourg

Ce paragraphe va brièvement passer en revue les sept associations régionales chargées notamment du développement territorial économique et non économique du canton de Fribourg. Comme précisé dans la partie introductive de ce document, ces associations sont étudiées⁵ uniquement sous l'angle de leurs

⁴ Message du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la promotion économique.

⁵ Du fait des nombreux changements que connaissent actuellement les structures régionales, il convient de préciser que la plupart des informations qui suivent

structures de gouvernance en lien avec les politiques régionales fédérales (LIM puis NPR).

3.2.1 L'association des communes de la Broye et la Communauté régionale de la Broye

L'Association des communes de la Broye AscoBroye créée en 1991 est une association de communes (art. 109 de la loi fribourgeoise sur les communes) chargée de l'aménagement du territoire de la Broye (plan directeur régional) et du développement économique du district. Cependant, dans la mesure où la tâche de promotion économique est déléguée à la Communauté régionale de la Broye Coreb, la description qui suit se concentrera sur la Coreb, organisme qui est aussi le partenaire pour la mise en œuvre de la NPR. Toutes les communes du district de la Broye font partie d'AscoBroye et par conséquent de manière indirecte de la Coreb.

La Coreb⁶ est une association de droit privé. Elle est constituée des deux associations fribourgeoise (AscoBroye) et vaudoise (Association régionale Broye-Vully) et gère le secrétariat de ces deux associations. L'ensemble de la Broye correspond à un bassin de population de 56'000 habitants.

Après avoir contribué à la réalisation du gymnase et de l'hôpital intercantonal, le projet emblématique du développement économique est l'aéropôle.

Depuis 2006, la Coreb s'est dotée d'un Fonds de développement régional financé par les communes des quatre districts de la Broye fribourgeoise et vaudoise. Il disposera d'un montant de CHF 230'000.- par année.

La Coreb est présidée alternativement par les préfets des districts des deux régions concernées. Actuellement, c'est le préfet de la Broye fribourgeoise, M. Christophe Chardonens, qui assume la présidence de la Coreb. La direction de la Coreb a été assurée jusqu'à fin septembre 2008 par M. Stéphane Maillard et est occupée dès le mois de janvier 2009 par M. Pierre-André Arm. Les personnes engagées par la Coreb correspondent à 2,9 EPT (équivalent plein-temps).

Le budget global de la Coreb se monte à env. CHF 570'000.-. Le financement vient d'AscoBroye (CHF 118'000.-), de l'ARBV (CHF 238'000.-) et du canton de Vaud (CHF 108'000 correspondant à la contribution fixe par EPR de CHF 54'000.-). Le reste provient pour l'essentiel de la ville de Payerne pour les activités de promotion de l'aéropôle.

correspondent aux informations contenues dans les rapports d'activité 2007 adaptées sur la base des discussions menées au printemps et en été 2008.

⁶ www.coreb.ch

Au niveau de l'AscoBroye, les communes contribuent à raison de CHF 106'000.- (selon une clé de répartition propre) et le canton verse une contribution de CHF 27'000.- comme contribution aux régions non LIM, contribution reversée intégralement à la Coreb.

3.2.2 Région Glâne-Veveyse

L'association Région Glâne-Veveyse⁷ (RGV) est une association de communes au sens de l'art. 109 de la loi fribourgeoise sur les communes. Elle a été créée en 1985⁸ et les statuts actuels ont été adoptés en 2002. Si, au début de l'association, trois communes de la Glâne ne faisaient pas partie de l'association car n'appartenant pas au périmètre de la LIM, aujourd'hui, avec les fusions de communes, les 29 communes des deux districts (20 de la Glâne et 9 de la Veveyse) font partie de l'association (bassin de population d'env. 33'000 habitants). Précisons que les trois communes « non-LIM » font partie de l'association mais n'ont pas contribué financièrement à celle-ci jusqu'à présent.

Selon les statuts, l'association a pour buts de promouvoir et de coordonner le développement régional, de créer les conditions favorables au développement économique, de renforcer la coopération entre les communes et de coordonner les investissements d'importance régionale.

En plus des tâches liées à la coordination des projets de développement régional, la RGV assure le secrétariat et l'administration de l'Association des communes de la Glâne, gère sous mandat les secrétariats de nombreuses organisations (Bicubic, Ambulances de la Veveyse, le comptoir de la Glâne, etc.), accompagne et soutient la création d'entreprises, etc.

Les organes de la RGV sont l'assemblée des délégués, le comité de direction et le contrôleur des comptes. L'association est présidée par le préfet de la Veveyse, M. Michel Chevalley. Elle est appuyée par un secrétariat régional dirigé par Mme Véronique Schmoutz (1,7 EPT).

Le budget de la RGV se monte à env. CHF 350'000.-. La contribution des communes est de 3 francs par habitant (CHF 92'000.-), les subventions fédérales et communales se montent à CHF 115'000.- et le reste correspond à des mandats.

On notera que la contribution des communes pour 2009 est passée de 3 francs à 8 francs par habitant (y compris pour les trois communes qui ne participaient pas

⁷ www.rgv.ch

⁸ A l'origine, le nom était : Association pour le développement de la Glâne et de la Veveyse en vue de l'application de la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne.

financièrement à l'association). Cette augmentation permettra de combler le vide laissé par le retrait de la Confédération (CHF 115'000.-) et de renforcer la structure en augmentant d'un demi-poste la dotation en personnel (passage à 2,2 EPT).

3.2.3 Association régionale de la Gruyère

L'association régionale de la Gruyère (ARG) est une association de communes au sens de l'art. 109 de la loi fribourgeoise sur les communes. Elle a été créée en 1997⁹ et les statuts ont été révisés en 2007. Elle regroupe l'ensemble des communes du district de la Gruyère (env. 42'000 habitants).

Selon ses statuts, l'ARG a pour buts principaux de promouvoir le développement au niveau régional, de procéder aux études touchant à l'aménagement du territoire et au développement économique ainsi que de participer financièrement à la réalisation de travaux d'intérêt régional.

A cet effet, un fonds régional d'investissements a été décidé en 1997 et a permis des investissements de plus de 10 millions de francs en 11 ans. On notera à titre d'exemples récents, la prise de participation à hauteur d'un million de francs dans le capital de la société des bains de Charmey, dont 700'000 francs à charge du fonds d'investissements (cette décision a été déterminante pour décrocher les crédits nécessaires auprès des banques) ou encore la participation au financement des travaux de mise en valeur des rives du lac de la Gruyère à raison de CHF 500'000.-. Un autre exemple, plus modeste, est la participation du fonds au financement des canons à neige de la société de remontées mécaniques La Berra SA à hauteur de CHF 63'000.-.

Les organes de l'ARG sont l'assemblée des délégués, le comité de direction et le secrétaire régional. Le comité de direction est présidé par le préfet de la Gruyère (M. Maurice Ropraz) et le secrétariat régional est assumé par la Fédération patronale et économique de Bulle (Mme Nadine Gobet). Cette tâche correspond à un 60% d'EPT (secrétaire régional et secrétariat correspondant).

Le secrétariat de l'ARG assume principalement des tâches de coordination et de soutien aux nombreuses commissions existantes (conseil régional des remontées mécaniques, commissions « sports », « transports », « stand de tir régional », « rives du lac », etc.). La conduite de projets décidés par l'ARG est généralement confiée à des tiers.

⁹ Auparavant, une association pour le développement de la Gruyère en charge de la gestion des crédits LIM et une association des communes de la Gruyère existaient.

Le budget d'un montant d'env. CHF 230'000.- est assumé pour près de la moitié (CHF 107'000.-) par des contributions des communes (2,50 francs/habitant) et par des subventions cantonales et fédérales (CHF 116'000.-). Il convient de relever que les communes contribuent annuellement au fonds d'investissement régional à hauteur de 20-30 francs par habitant (la commune de Bulle verse par exemple un montant de CHF 444'000.- pour 16'000 habitants).

Pour 2009, et suite à la perte des subventions fédérales et cantonales, la proposition sera faite d'augmenter de 2 francs par habitant la contribution des communes à l'ARG.

3.2.4 Association régionale du Lac

L'association régionale du Lac ARL¹⁰ a été créée en 1999. Il s'agit d'une association de droit privé (art. 60 CC) comprenant comme membres des communes, des organisations touristiques, des associations économiques privées et l'association des communes du district du Lac (on notera que 7 communes sur 27 formant le district du Lac font en plus partie de cette association à titre individuel). De par ses activités et en accord avec l'association des communes du Lac, l'ARL est devenu l'interlocuteur privilégié du canton pour la région concernant la NPR.

Cette association s'est d'abord surtout concentrée sur le développement touristique de la région puis a étendu ses activités dans les domaines économiques et culturels. Ses tâches principales sont d'assurer la planification, l'organisation et l'exécution des activités de promotion et de mise en valeur de l'offre économique, touristique et culturelle de la région, d'assurer la collaboration avec les autorités et organisations cantonales, notamment avec la Promotion économique cantonale, l'Union fribourgeoise patronale et l'Union fribourgeoise du tourisme, de réaliser des projets d'importance régionale et de soutenir et coordonner l'action promotionnelle des prestataires et partenaires économiques, touristiques et culturels de la région, ainsi qu'accompagner des projets d'importance locale. Dans le cadre de la NPR, l'ARL privilégie des projets intercantonaux avec les régions des trois lacs et le Seeland (planification territoriale, projets touristiques, etc.).

Les organes de cette association sont l'assemblée des délégués, le comité, la direction et le vérificateur des comptes. La présidence du comité est assurée par le préfet du district du Lac, M. Daniel Lehmann, et la direction de l'association (l'équivalent du secrétaire régional) est confiée à Mme Elisabeth Ruegsegger. Les tâches de direction et de secrétariat de l'ARL correspondent à 1,4 EPT.

¹⁰ www.rvs-arl.ch

Le budget de l'association se monte à env. CHF 330'000.-. Du fait de la particularité de la composition des membres de cette association, il est intéressant de détailler ses sources de revenus (sommes arrondies) :

– Organisations touristiques :	39'500.-
– Organisation économiques :	18'000.-
– Association des communes :	48'000.-
– Communes touristiques :	75'000.-
– Union fribourgeoise du tourisme :	75'000.-
– Promotion économique (canton) :	27'000.-
– Autres recettes :	48'500.-

3.2.5 Association pour le développement de la Haute-Sarine

L'Association pour le Développement de la Haute-Sarine¹¹ (ADHS) a été créée en 1984 par les communes de la région (au sens de l'art. 109 de la loi fribourgeoise sur les communes). Elle constitue la 54^{ème} et dernière région de montagne en Suisse (et aussi l'une des plus petites). A sa fondation, la région était forte de 18 communes reconnues dans le périmètre LIM (il convient de rappeler que la LIM posait des exigences en ce qui concerne l'altitude des communes concernées et plusieurs autres communes du même district ne pouvaient pas être intégrées dans ce périmètre). Aujourd'hui, à la suite des fusions de communes elle en comporte 10 auxquelles s'ajoutent 5 communes dites du « périmètre élargi » qui participent à toutes les activités mais sans pouvoir bénéficier des aides de la LIM. On notera que la commune de Marly, membre actuellement du périmètre élargi, intégrera l'agglomération de Fribourg dès 2009 et ne fera plus partie de l'ADHS. L'ADHS recouvre un bassin de population d'env. 15'000 habitants sans la commune de Marly.

Le district de la Sarine est donc coupé en deux avec d'une part l'agglomération et d'autre part les autres communes dont une grande partie est dans l'ADHS (certaines communes ne sont cependant ni dans l'agglomération ni dans l'association régionale).

Selon ses statuts, l'Association a pour but « de promouvoir le développement régional et de procéder notamment à l'élaboration d'un programme de développement dans le sens de la LIM ». Selon le nouveau programme de développement régional (PDR), l'ADHS entend mener à bien une réforme pour parvenir à concrétiser la politique de développement régional (y compris l'animation régionale, l'information et la promotion).

¹¹ www.haute-sarine.ch

Les organes de cette association sont l'Assemblée générale, le comité et le secrétariat régional. Le comité est présidé par le syndic d'une commune (M. Jacques Crausaz, syndic de Rossens et député au Grand Conseil) et le secrétariat régional est conduit par M. Manuel Ruch à raison de l'équivalent de 0.2 EPT (auquel s'ajoutent divers mandats spécifiques confiés par l'association).

Le budget de cette association est d'un peu moins de CHF 100'000.-. Il est financé pour moitié par les communes (3 francs par habitant pour les communes du périmètre LIM et 1 franc par habitant pour les autres communes) et pour l'autre moitié par les subventions fédérales et cantonales.

Du fait de la perte des subventions fédérale et cantonale, une proposition d'augmenter la contribution des communes a été faite le 6 novembre dernier lors de l'Assemblée des délégués des communes. Ces derniers ont voté le renvoi du budget et, par là, de la proposition d'augmentation de la contribution des communes à une nouvelle assemblée.

3.2.6 Réseau économique de Fribourg et Région

Le réseau économique de Fribourg et Région¹² est basé sur une convention intercommunale regroupant 10 communes. Précisons d'emblée que ce réseau sera intégré prochainement dans les structures de base de l'agglomération (alors que Guin ne participait pas à cette convention, cette commune fait partie de l'agglomération de Fribourg). D'autres structures similaires touchant à d'autres politiques publiques existent de manière parallèle mais avec d'autres périmètres institutionnels (CUTAF pour les transports avec 5 communes, Coriolis pour la culture avec 12 communes).

Ce réseau s'occupe principalement de développement économique endogène et de promotion avec des activités de coordination et de promotion des zones industrielles et commerciales (coordination de projets de politique foncière, valorisation des zones, promotion de locaux libres), un soutien aux entreprises (faciliter les tâches administratives, soutien dans l'octroi de permis de construire, organisation de visites d'entreprises, etc.) ainsi que toutes les tâches administratives et politiques en lien avec la promotion économique régionale.

La présidence de ce réseau est assurée par M. Pierre-Alain Cuennet, vice-syndic de Marly et la responsable est Mme Florence Cauhépé qui assume en même temps la fonction de cheffe de service à la ville de Fribourg (1,9 EPT pour le réseau). Le budget annuel se monte à CHF 350'000.- et vient entièrement des membres du réseau (55% en fonction de la population – 5 francs par habitant -, 33% en fonction de la capacité financière et 12% en fonction des zones

¹² www.reseau-economique-fr.ch

d'activités). Le réseau n'a pas de contrat de prestations avec le canton (et donc pas de subvention cantonale) mais intervient en appui pour des demandes administratives, des demandes d'exonération fiscale, etc.

3.2.7 Gemeindeverband Region Sense

Gemeindeverband Region Sense¹³ (Region Sense) est une association au sens de l'art. 109 de la loi fribourgeoise sur les communes. Elle a été créée en 1975 et comprend l'ensemble des 19 communes du district de la Singine ainsi que les communes de Cerniat, Charmey et Bellegarde.

Outre l'objectif de favoriser la collaboration intercommunale, cette association remplit toutes les tâches liées à la politique régionale de la Confédération et du canton au niveau du district (conduite des projets LIM, Regio Plus, Innotours, etc.). Cette association assume aussi d'autres tâches liées à l'intercommunalité telles que le secrétariat du cycle d'orientation, l'administration du musée régional et du réseau santé Sense. Finalement, le secrétariat régional est chargé de tâches conceptuelles déléguées par les communes et liées à diverses politiques publiques.

En lien avec la NPR, une des particularités de cette association réside dans le fait que trois communes membres font partie officiellement du périmètre de l'agglomération de Berne et ne peuvent bénéficier, de par ce fait, de contributions au sens de la NPR.

Les organes de cette association sont l'assemblée des délégués, le comité, le secrétariat régional et le vérificateur des comptes. La présidence est assurée par le préfet de la Singine, M. Nicolas Bürgisser et M. Manfred Raemy est responsable du secrétariat régional depuis le 01.10.2008 (1,3 EPT).

Le budget global s'établit à un peu plus de CHF 420'000.-. Les communes versent un montant de CHF 160'000.- (4 francs par habitant) pour la contribution de base et de 3 francs par habitant pour la contribution touristique (CHF 120'000.-). Les autres sources de revenus proviennent pour l'essentiel des montants que la région touchait pour la gestion des projets LIM et des contributions cantonales et fédérales (env. CHF 140'000.-).

On notera que Region Sense a décidé d'augmenter de 4 à 6 francs par habitant la contribution des communes pour compenser le manque à gagner résultant de la NPR.

¹³ www.senseland.ch

3.3 Comparaison synthétique des structures régionales de développement économique

Le tableau ci-après présente de manière synthétique les principales informations concernant les aspects structurels et les ressources des structures régionales. Afin de pouvoir mieux comparer les tâches accomplies par ces structures, 4 types distincts de tâches ont été définis :

- Tâches intercommunales : tâches liées à des travaux délégués par les communes à l'association (prises de position, développement de concepts liés à des politiques publiques spécifiques de la compétence des communes, etc.).
- Mandats : tâches spécifiques ou secrétariats d'associations communales ou d'autres associations (musée, comptoir, cycle d'orientation, mandats dans le domaine touristique, etc.).
- Promotion régionale : activités liées aux différents outils de promotion régionale et liées à des projets (LIM avant 2008, NPR, projets spécifiques à la région).
- Soutien aux entreprises : guichet d'information pour les entreprises (création, accompagnement), visites d'entreprises, divers projets, etc.

Deux remarques doivent être prises en compte :

- Les données récoltées se basent pour l'essentiel sur les rapports d'activité 2007 des associations régionales et sur les interviews réalisées en 2008.
- La répartition des tâches entre ces 4 types de tâches peut varier considérablement d'une année à l'autre en fonction des mandats, des projets et des contextes spécifiques à chaque région. Il convient donc de prendre les informations contenues dans ce tableau uniquement comme une indication générale.

	Bases et périmètre	Organisation	Tâches				Budget et financement (base 2007)
			Tâches inter-communales	Mandats	Tâches liées aux politiques régionales fédérales (LIM / NPR)	Soutien aux entreprises et promotion économique	
ADHS Association pour le développement de la Haute-Sarine	Association créée en 1984. Actuellement 15 communes font partie du périmètre élargi (15'000 habitants sans la commune de Marly)	Association présidé par un syndic Secrétariat régional : 0.2 EPT	50 %		30 %	20 %	Budget de CHF 93'000.- comprenant 43'000.- de contributions communales (3 francs par habitant) et 50'000.- de subventions fédérale et cantonale
ARG Association régionale la Gruyère	Association créée en 1985	Association présidée par le Préfet de la Gruyère Secrétariat régional : 0.6 EPT	60 %		35 %	5 %	Budget de CHF 230'000.- avec des contributions communales de 107'000.- (2.50 francs par habitant) et des subventions fédérale et cantonale de 116'000.-
ARL Association régionale du Lac	Association privée créée en 1999 et comprenant 7 communes individuelles, ainsi que diverses organisations privées et organisations actives dans le tourisme (18 membres). L'association des communes du district est membre de l'ARL	Association présidée par le Préfet du district du Lac. Secrétariat régional : 1.4 EPT		75 % (tourisme)	15 %	10 %	Budget de CHF 330'000.- dont 48'000.- versés par les communes (1.5 franc par habitant) et une subvention cantonale de 27'000.-
COREB Communauté régionale de la Broye (Asco-	Association privée créée en 2000 et constituée des deux associations fribourgeoise (AscoBroye) et vaudoise (ARBV)	Comité présidé par un préfet vaudois ou fribourgeois Secrétariat régional : 2.9	60 %	5 %	15 %	20 %	Budget de CHF 570'000.- avec des contributions des communes à raison de 118'000.- (AscoBroye -

Broye)		EPT					dont 27'000.- venant du canton de Fribourg) et 238'000.- (ARBV) et une subvention du canton de Vaud de 108'000.-
Region Sense Gemeindeverband	Association créée en 1975 et comprenant l'ensemble des 19 communes du district de la Singine ainsi que les communes de Cerniat, Charmey et Jaun	Association présidée par le Préfet de la Singine Secrétariat régional : 1.3 EPT	30 %	30 %	30 %	10 %	Budget de CHF 290'000.- (sans la partie liée au tourisme) dont 160'000.- de contributions communales (4 francs par habitant) et 130'000.- de subventions fédérale et cantonale
Réseau économique de Fribourg et Région	Convention intercommunale regroupant 10 communes	Secrétariat régional : 1.9 EPT				100 %	Budget de CHF 350'000.- entièrement financé par les communes
RGV Région Glâne-Veveyse	Association créée en 1985 et comprenant les 20 communes du district de la Glâne et les 9 communes du district de la Veveyse (env. 30'000 habitants)	Comité de direction présidé par le préfet de la Veveyse Secrétariat régional : 1.7 EPT	45 %	35 %	10 %	10 %	Budget de CHF 350'000.- dont 92'000.- de contributions communales (3 francs par habitant) et 115'000.- de subventions fédérale et cantonale

3.4 Constats intermédiaires

Le constat général concernant toutes ces structures, que l'on déclinera en plusieurs points, est l'hétérogénéité de ces structures : hétérogénéité quant aux périmètres institutionnels, quant aux formes juridiques, quant aux ressources mises à disposition, quant aux tâches accomplies, quant aux rôles des secrétariats régionaux, quant aux attentes et besoins de ces régions en matière de politique régionale, etc. Ces divers points sont repris ci-dessous.

Les périmètres géo-institutionnels

Les 7 régions étudiées recouvrent des périmètres institutionnels très variés : des structures couvrant de manière complète des districts distincts sous forme d'associations de communes (Gruyère, Singine), un district avec une association privée (Lac), une autre comprenant plusieurs districts (Glâne-Veveyse), d'autres encore des parties de district (Haute-Sarine, Agglomération de Fribourg) et finalement une dernière travaillant dans l'intercantonnalité (Broye). De plus, 4 régions étaient des régions LIM alors que les 3 autres (Fribourg, Broye, Lac) ne bénéficiaient pas de ces outils de politique régionale.

Si à chaque région correspond une histoire, un développement spécifique et des personnalités qui ont œuvré à l'émergence et au développement de ces structures, force est de constater que l'hétérogénéité qui en résulte est de nature à poser des problèmes certains en matière de conduite d'une politique régionale. Cet aspect est d'autant plus important que certaines communes (en nombre limité certes) ne participent à aucune association alors qu'elles bénéficient de manière directe ou indirecte de l'ensemble des mesures de politique régionale (et plus encore avec la NPR qui couvre les régions de manière plus large encore).

Sans faire une analyse historique détaillée, on peut supposer que la LIM a pu constituer une forme d'entrave au développement de structures régionales modernes et basées sur des critères socio-économiques, car ces associations se sont créées principalement sur des critères d'identité politico-institutionnelle et de redistribution de moyens. On peut l'observer dans de nombreuses régions où certaines communes ne participaient que de manière marginale au financement et à la vie de ces structures car elles ne bénéficiaient pas des avantages de la LIM. L'exemple de la Coreb est encore plus évident. Ne faisant pas partie du périmètre LIM, la région de la Broye (comme entité basée sur des critères géo-économiques et non sur des critères institutionnels) a réussi à créer un secrétariat régional très orienté vers le développement économique, avec des réalisations et des projets d'envergure et en mettant des ressources importantes à disposition (2,9 EPT).

La problématique du périmètre institutionnel devient de plus en plus complexe car les agglomérations (Fribourg) et projets similaires (Mobul) bénéficient d'une politique et de financements spécifiques, distincts de la politique régionale.

Les formes juridiques

Si l'association de communes au sens de l'art. 109 de la loi fribourgeoise sur les communes est la forme juridique la plus répandue, l'association privée (art. 60 CC) et la convention inter-communale ont aussi été retenues comme formes juridiques pour ces associations.

Si la forme juridique n'a pas d'incidence majeure quant au fonctionnement de ces associations, on mentionnera que l'association de communes pose deux problèmes dans une logique de politique régionale. D'une part, elle ne permet pas d'avoir des membres privés dans l'association comme c'est le cas par exemple dans l'ARL, ce qui peut poser quelques problèmes dans une logique de développement strictement économique. D'autre part, plusieurs personnes interrogées ont relevé que l'association de communes peut s'avérer problématique lorsque les objectifs de l'association sont nombreux (ce qui n'est pas le cas lorsque l'association s'occupe d'un objet spécifique comme l'épuration des eaux, le home pour personnes âgées, etc.). En effet, les communes peinent parfois à comprendre les enjeux et les bénéfices d'une collaboration à des projets qui ne les concernent pas au premier chef.

Les tâches assumées par les structures régionales

Les différences constatées entre les structures régionales concernant les tâches assumées sont importantes car on touche directement aux objectifs de politique publique visés. En effet, si certaines structures se concentrent surtout sur des projets ou tâches de développement économique (en étroite collaboration et synergie avec les organes de développement et de promotion économique cantonaux), d'autres ont le développement touristique comme tâche centrale (avec d'autres bases légales et d'autres implications), alors que certaines s'occupent principalement de tâches intercommunales (administration, secrétariats divers, etc.) et de promotion de l'intercommunalité.

Le problème de cette hétérogénéité quant aux tâches assumées tient dans le fait que les compétences et les moyens requis pour réaliser de manière compétente ces tâches ne sont pas les mêmes. Il n'est en effet presque plus possible de réunir l'ensemble de ces compétences (développer des concepts et conduire des projets, soutenir les entreprises dans leurs démarches, rédiger des prises de position dans des domaines variés de politique publique, gérer des tâches

intercommunales, etc.) dans des secrétariats avec des ressources limitées. A terme, les compétences requises pour assurer les tâches déléguées à ces structures nécessiteront de prioriser clairement ces tâches en particulier si les régions veulent jouer un rôle important dans les projets NPR.

Les besoins et attentes des régions

Comme les régions et les structures correspondantes se sont très largement construites et développées de manière autonome et sans intervention majeure de la part du canton, elles ont mis en place des concepts, des outils et des pratiques en matière de développement régional qui ne sont pas comparables. Cette situation amène les régions à avoir des besoins et des attentes très différents. Certaines régions qui disposent par exemple d'un fonds d'investissement régional financé par les communes sont très largement autonomes et peuvent poursuivre leur développement régional économique et non économique indépendamment de la NPR. La nouvelle situation générée par la NPR est d'autant plus paradoxale que des régions qui n'avaient pas droit aux prêts ou soutiens LIM peuvent bénéficier de la NPR, ce qui est le cas déjà pour la région de Fribourg.

A cela s'ajoute un problème de nature politique. En effet, et en particulier dans les anciennes régions LIM, les structures régionales étaient très largement financées par la Confédération et le canton au titre de la LIM. De ce fait, les communes ne contribuaient que partiellement aux tâches qu'elles déléguaient à ces structures (subventionnement croisé). Avec la fin de ces contributions forfaitaires (LIM) et une séparation claire des tâches (transparence), les communes devraient augmenter leurs contributions à ces structures pour financer les tâches qu'elles délèguent (donc sans bénéficier de prestations supplémentaires). De surcroît, elles devraient en plus investir dans le développement de projets au titre de la NPR sans avoir forcément la garantie que ces projets soient acceptés resp. sans pouvoir s'assurer de retombées directes et visibles à l'intérieur de leur périmètre.

On peut encore ajouter que les attentes des régions quant aux relations avec le canton et la promotion économique, et les tâches que le centre pourrait déléguer aux régions ne sont pas non plus homogènes (partenariat, délégation de compétences, contrat de prestations, etc.).

Les ressources mises à disposition et la fonction du secrétariat régional

Du fait des bassins de population concernés (contribution par habitant), de l'obtention de projets LIM et des mandats exercés par ces structures, les

ressources potentiellement à disposition varient considérablement d'une structure à l'autre (de 0.2 EPT en Haute-Sarine à 2.9 EPT à la Coreb). De plus, les fonctions organisationnelles assumées par les secrétariats diffèrent : on trouve une majorité de secrétariats régionaux qui assument des tâches concrètes de développement et de conduite de projets ou de mandats, alors que d'autres structures confient au secrétariat principalement une fonction de coordination et de gestion, les activités liées au développement et à la conduite de projets étant confiées à des commissions ou groupes de travail. Ces modes organisationnels ne semblent pas avoir d'impact particulier sur la conduite des activités de la politique régionale mais peuvent s'avérer problématiques dans le cadre d'une coopération entre régions, coopération qui devrait prendre de plus en plus d'importance avec la NPR car la région ne correspond plus aux structures existantes, mais a pris une définition variable.

Si une certaine hétérogénéité est aussi synonyme d'une adaptation à la situation locale et d'un certain dynamisme, elle est de nature à poser des problèmes majeurs à une conduite plus centralisée et plus homogène d'une politique publique. Comme la NPR exige des programmes cantonaux pluriannuels sous la responsabilité de l'autorité cantonale, il importe, si ces structures veulent bénéficier des moyens de la NPR, de veiller à ce qu'elles puissent contribuer de manière coordonnée aux objectifs fixés par la Convention programme signée entre le SECO et l'Etat de Fribourg et puissent collaborer de manière accrue entre elles (pour le SECO, le canton de Fribourg est une seule et unique région).

4. La situation dans d'autres cantons

La NPR modifiant considérablement les objectifs en matière de développement régional mais aussi en matière d'octroi et de contrôle des projets, nombreux sont les cantons suisses qui, bénéficiant fortement de la LIM, ont adapté leur législation en matière de politique régionale. Afin d'étudier les solutions retenues, notamment en lien avec les structures régionales, nous avons retenu trois cantons : Valais, Vaud et Grisons.

Le canton des Grisons étant considéré par les autorités fédérales comme un canton « modèle » en matière de politique régionale, il semblait évident de le prendre en considération pour cette analyse. Le canton du Valais, qui se trouvait complètement dans le périmètre de la LIM, modifie actuellement ses structures en passant de 8 à 3 régions économiques avec seulement 2 structures ou antennes de développement économique. Le canton de Vaud, pour terminer, dans la mesure où ce dernier a réuni dans une seule loi toutes les mesures liées à la promotion économique et à l'aide aux régions, et où la bonne collaboration entre canton et régions a souvent été relevée.

Du fait de la complexité et de la diversité des situations cantonales spécifiques, seuls les aspects liés à la constitution des régions, aux structures organisationnelles et au financement de celles-ci sont abordés dans les paragraphes qui suivent.

4.1 Le Canton du Valais

Avant de s'intéresser à l'organisation structurelle régionale valaisanne, il convient de relever deux points importants :

- D'une part, la politique régionale valaisanne n'est pas limitée aux seuls aspects économiques compris au sens de la NPR. Afin notamment d'éviter le dépeuplement dans les vallées, la politique régionale dispose d'un « volet cantonal » permettant le soutien à des infrastructures de base ou à des projets qui ne remplissent pas les critères de la NPR. A cet effet, le crédit d'engagement de 300 millions de francs du fonds général pour l'équipement est intégré dans le fonds cantonal de développement régional.

Art. 1 du projet de loi sur la politique régionale¹⁴

La présente loi a pour but d'améliorer la compétitivité et l'attractivité des différentes régions en particulier celles de montagne, transfrontalières et du milieu rural, pour y générer de la valeur ajoutée, créer et maintenir les emplois et viser ainsi à une occupation décentralisée du territoire en tenant compte des besoins spécifiques des différentes régions et des disparités régionales.

¹⁴ Le projet de loi sera discuté au Grand Conseil valaisan en deuxième lecture au mois de décembre 2008.

- D'autre part, le processus de concentration structurelle est issu d'une réflexion qui dépasse la problématique du développement économique régional et de la NPR. En effet, depuis le début des années 2000, le canton du Valais a décidé de favoriser les synergies dans de nombreux autres domaines et en particulier celui du tourisme. Mentionnons à titre d'exemple la création de régions touristiques, la création de zones socio-économiques et le développement de la marque « Valais-Wallis® ».

La nouvelle loi cantonale sur la politique régionale et de la révision de la loi sur le tourisme, les deux lois impliquant des changements au niveau des structures de mise en œuvre, ont été approuvées par le parlement valaisan à la fin 2008.

« Le redécoupage est nécessaire pour répondre aux nouvelles données de la politique régionale de la Confédération. Désormais, les subventions n'iront plus directement dans les régions, mais dans les mains de l'Etat. Or, le Conseil d'Etat juge qu'il faut être groupé pour être efficace et cohérent (...). » Jean-Michel Cina, Conseiller d'Etat, Interview parue dans Le Temps du 05.07.2008.

Au niveau de la politique régionale, le projet de loi prévoit de regrouper les 8 régions socio-économiques existantes (disposant chacune d'une association et d'un secrétariat correspondant) en 3 régions (les trois régions constitutionnelles que sont le Haut, le Centre et le Bas). Chaque région correspond à un bassin de population de 80'000 à 130'000 habitants.

Art. 7 du projet de loi sur la politique régionale

¹ Les régions sont des regroupements de communes. Il appartient aux régions de déterminer les unités organisationnelles qu'elles entendent instituer pour remplir leurs tâches.

² Le canton est divisé en trois régions reprenant le découpage des districts retenus par la Constitution cantonale.

Les buts de cette restructuration sont de rationaliser les coûts, de centraliser les compétences, de favoriser la coordination des programmes et des projets, et de professionnaliser les activités de promotion économique. Toutes les communes participent donc aux structures régionales dans la mesure où elles faisaient déjà toutes partie des précédentes régions socio-économiques. Il n'y a donc pas le libre choix d'adhérer ou non à une telle structure.

Les régions sont des associations de communes. Elles doivent ensuite mettre en place des structures ou organismes en charge du développement régional et le canton passe ensuite des contrats de prestations non pas avec la région (aucun financement ne va vers la région), mais avec l'organisme en charge de la mise en œuvre.

Art. 4 du projet de loi sur la politique régionale

Les régions ou d'autres acteurs régionaux concluent avec l'Etat des contrats de prestations relatifs à la mise en œuvre des programmes régionaux de promotion, contrôlent la cohérence des projets et sont responsables de leur suivi.

Les régions sont libres quant à la forme juridique choisie pour leur organisme de développement régional (association, société anonyme, etc.). Il est prévu que le Haut-Valais dispose d'une structure et que les deux régions du Valais Central et du Bas-Valais mettent en place ensemble une autre structure. Ces antennes de développement économique correspondent un peu à des succursales du service de l'économie avec comme tâche de faire converger l'ensemble des activités de développement économique régional.

Concrètement, tant la ou les régions que le canton passent chacun un contrat de prestations avec cette structure. Le contrat signé avec le canton contient des prestations liées au développement régional et à la promotion économique, alors que le contrat signé avec la ou les régions tient compte de tâches spécifiques à la région. De plus, ces organismes peuvent prendre en charge d'autres tâches sous la forme de mandats. On relèvera que ce sont les directeurs de ces structures qui vont être les véritables chevilles ouvrières de la politique régionale et non les présidents.

Afin d'illustrer ce nouvel arrangement institutionnel, on peut prendre l'exemple décrivant ci-dessous le fonctionnement de la « Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis AG »¹⁵ (RWO AG), organisme en charge de la mise en œuvre de la nouvelle loi cantonale sur la politique régionale et, par-là, de la NPR dans cette partie du canton. Les 77 communes du Haut-Valais ont décidé de fusionner en une unique région socio-économique en lieu et place des quatre existantes auparavant. Sur cette base, ces dernières ont créé la société anonyme RWO S.A. répondant aussi bien aux problématiques de politique régionale, de développement économique que de transfert technologique. Concrètement, ce centre regroupe les quatre secrétariats des régions socio-économiques haut-valaisannes fusionnées (chacune dotée d'un secrétaire régional), l'Antenne économique du Haut-Valais et les Centres de transferts technologiques haut-valaisans. Le RWO reprendra l'ensemble du personnel de ces diverses institutions maintenant unifiées et aura à sa disposition un budget annuel d'environ CHF 600'000.-. 51% du capital-actions de cette nouvelle société appartiennent à la Région «Haut-Valais» (donc aux 77 communes concernées). Le conseil d'administration de cette société anonyme est constitué de trois représentants de la Région Haut-Valais, de trois représentants du canton et de trois représentants de l'économie privée. Le RWO SA va assumer aussi d'autres tâches que celles confiées par la région et le canton. Par exemple, cet organisme va assumer sur mandat des communes concernées la gestion du projet d'agglomération Brigue-Viège-Naters.

Le canton soutient financièrement les structures constituées par les régions, mais pas les associations régionales elles-mêmes qui sont, quant à elles, financées par

¹⁵ Centre régional et économique du Haut-Valais SA

les communes. Dans le cadre de la NPR, ce sont ces structures qui sont chargées de développer des projets concrets et d'assurer leur suivi en étroite collaboration avec le canton.

Art. 14 du projet de loi sur la politique régionale

L'Etat peut octroyer des subventions aux organismes de développement régional et autres acteurs régionaux pour leur participation :

- a) à l'élaboration et la réalisation des programmes de mise en œuvre ;
- b) à l'élaboration et la réalisation des programmes régionaux de promotion ;
- c) à la coordination et à l'accompagnement de la réalisation des mesures et projets prévus dans les programmes de mise en œuvre et les programmes de promotion.

Concrètement, et pour reprendre le cas du Haut-Valais (RWO AG), le canton verse un montant d'env. CHF 400'000.- et la région (association de communes) env. CHF 200'000.-. D'autres sources de revenu peuvent provenir de mandats.

4.2 Le Canton de Vaud

Avec la fin de la LIM et l'arrivée de la NPR, le canton de Vaud a voté en 2007 une loi sur l'appui au développement économique (LADE), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Ce nouveau dispositif législatif intègre l'ensemble des lois liées à la promotion économique, au tourisme et au développement régional.

Concernant ce dernier point, le canton de Vaud disposait dans le cadre de la LIM d'une loi d'application spécifique (valable pour les régions concernées), ainsi que d'une loi pour les régions rurales qui ne bénéficiaient pas des crédits LIM. Ce dispositif permettait ainsi de soutenir toutes les régions dans le cadre de leur développement (avec un appui aux structures régionales).

Le canton de Vaud comprend 18 associations régionales qui sont les partenaires du service de l'économie en matière de développement régional. Les communes n'ont pas l'obligation d'adhérer à une structure régionale mais rares sont celles qui n'en font pas partie (Lausanne, Lavaux, ainsi que quelques communes qui réorganisent actuellement leur association).

L'ensemble de ces associations sont regroupées au sein de 5 communautés d'intérêt dont le rôle (développement économique, guichet pour les entreprises) devrait cependant disparaître à terme.

Trois caractéristiques importantes méritent d'être soulignées en lien avec le mandat d'analyse :

- Les associations sont généralement privées et comprennent des communes ainsi que d'autres acteurs privés
- Le canton soutient financièrement les structures régionales

- Ces structures régionales sont les partenaires du service de l'économie qui passe avec elles une convention.

Ces trois points sont repris ci-après.

Forme et tâches de ces associations

L'art. 15 de la LADE précise la forme que peuvent prendre ces structures régionales.

Art. 15 Organisme de développement économique régional

¹ Par organisme de développement économique régional (ci-après : organisme régional) on entend toute personne morale composée de communes et éventuellement de privés, dont le but est de valoriser le potentiel économique et territorial de la région concernée.

Ces structures sont généralement des associations privées comprenant des communes et des acteurs privés. Une région doit correspondre à un bassin économique pertinent (avec un périmètre à géométrie variable où les tâches accomplies par ces organismes régionaux varient d'une structure à l'autre). L'exemple de l'Association pour le Développement du Nord Vaudois (ADNV) est brièvement décrit ci-après¹⁶ :

- L'ADNV regroupe 80 communes du Nord Vaudois et plus de 200 membres privés (entreprises et associations).
- Son bureau exécutif est dirigé par le président de l'association et est composé au minimum du syndic d'Yverdon-les-Bains, d'un autre syndic d'une commune-centre et d'un représentant du secteur privé.
- Le directeur est chargé de la conduite des affaires courantes et des projets et est secondé par plusieurs collaborateurs.
- La commission « entreprises » traite de la stratégie de promotion économique régionale et supervise les actions dans ce domaine. Elle est composée de 10 membres au maximum, issus majoritairement du secteur privé.
- La commission « affaires publiques » traite des affaires publiques sur le plan régional et assure la mise en application des programmes régionaux régis par des lois fédérales et cantonales. Elle est composée d'élus des communes, dont les syndics des chefs-lieux de district et d'un préfet au moins.
- La commission « tourisme » traite de la stratégie de promotion du tourisme régional et représente une plate-forme opérationnelle régionale dans ce

¹⁶ http://www.adnv.ch/flash/fr/adnv/documents/Organigrammegeneral_000.pdf
(consulté le 20.10.08).

domaine. Elle est composée de 15 membres au maximum, y compris les présidents des offices de tourisme du Nord Vaudois.

- La commission « Centre Vaudois de Gestion des Programmes d'Insertion » supervise l'activité de ce centre sur mandat cantonal. Elle est composée de 5-7 membres dont des représentants des régions vaudoises où le CGPI est actif.

Les régions vaudoises ne sont responsables que des tâches de nature économique. Pour d'autres tâches liées à des politiques publiques, des associations de communes existent. Cette situation engendre parfois des situations de compétition entre les régions et les associations de communes. On notera que les préfets, qui ont un rôle différent dans le canton de Vaud par rapport au canton de Fribourg, n'ont pas le droit de présider ces associations.

Il convient de mentionner que tous ces organismes ont 5 ans pour revoir les structures régionales de gouvernance.

Soutien aux structures régionales

Le canton soutient les structures régionales à raison d'env. CHF 60'000.-/année par EPT. Les bases légales permettant le versement d'une contribution directement aux structures régionales figurent dans les art. 16 et 17 :

Art. 16 Reconnaissance des organismes régionaux

Le Conseil d'Etat reconnaît les organismes régionaux lorsque ceux-ci :

- ¹ a. assument des tâches de développement économique régional à une échelle géographique ou économique pertinente et rationnelle ;
- b. sont dotés d'une organisation et d'un personnel adéquats ;
- c. disposent d'une stratégie, préalablement validée par le département, comprenant un positionnement, une analyse des forces et des faiblesses, des objectifs, des axes stratégiques, un programme d'actions, un schéma d'organisation.

² Le Conseil d'Etat peut confier des tâches spécifiques à ces organismes pour atteindre les objectifs fixés à l'article 4.

Art. 17 Aides à fonds perdu pour le fonctionnement

¹ L'autorité d'octroi peut accorder, par décision ou convention, une aide à fonds perdu aux organismes régionaux reconnus pour leurs frais de fonctionnement, notamment pour :

- a. la mise en œuvre de leurs stratégies de développement économique ;
- b. la coordination des politiques publiques au niveau de leur région, avec les régions voisines et les organismes actifs au niveau cantonal.

² L'aide à fonds perdu est annuelle. Elle peut être renouvelée. Elle est réexaminée au plus tard tous les 5 ans.

³ Son montant est forfaitaire et tient notamment compte de la capacité et de l'effort financiers des membres qui composent l'organisme régional, de la force de travail dont il dispose et des tâches menées.

A titre d'exemple, le canton de Vaud verse directement à la Coreb un montant de CHF 108'000.-/année (pour les deux EPT de cette structure). Notons au passage que le canton de Fribourg verse à cette structure via AscoBroye un montant de CHF de CHF 27'000.-/année.

Les structures régionales sont les partenaires du service de l'économie

Les régions sont les répondants du service de l'économie à l'échelle du territoire en ce qui concerne le développement régional économique. Elles sont les portes d'entrée de tous les projets NPR, ou autres, et sont responsables de préavisier tous les projets.

Le canton prévoit de passer une convention¹⁷ avec chaque région pour la mise en œuvre de cette loi. Un exemplaire de ce projet de convention est joint à ce document.

On relèvera les tâches confiées à ces organismes (art. 4 du projet de convention) :

Article 4 Développement économique régional

¹ L'aide à fonds perdu allouée à l'organisme régional est utilisée pour la réalisation des missions suivantes (appelées "pacte commun") :

- a. Assumer des tâches de développement économique régional et de guichet entreprises, à savoir :
 - être un guichet d'information et de relais, pour les entreprises et les porteurs de projets régionaux, sur les subventions de la LADE, les aides au financement et les prestations des organismes offrant des prestations ciblées ;
 - assurer un appui approprié aux porteurs de projets régionaux et d'entreprises ;
 - diffuser au niveau régional les informations transmises par le canton pour la LADE ;
 - répondre aux demandes des entreprises, du canton et du Développement économique vaudois (DEV) en matière de recherche de terrains et de locaux pour les entreprises.
- b. Mettre en œuvre la stratégie régionale validée par le DEC, à savoir :
 - assurer un rôle actif ou coordonner la mise en œuvre de ladite stratégie ;
 - engager des réflexions sur les enjeux de la Région et mettre à jour la stratégie ;
 - assurer un suivi de la mise en œuvre de la stratégie.
- c. Coordonner les politiques publiques sur le territoire et avec les régions voisines, à savoir :
 - avoir un rôle participatif et de coordination dans les organismes de gestion des pôles de développement (*pour les régions concernées*) ;
 - veiller à la coordination des politiques publiques ayant trait au développement économique au sens large ;
 - assurer une collaboration active avec les régions voisines pour les thématiques économiques pertinentes à conduire à l'échelle supra-régionale ou intercantonale.
- d. Préavisier et assurer un suivi des projets régionaux et des projets d'entreprises, à savoir :
 - mettre à disposition du SELT une planification des projets régionaux et participer aux discussions, avec le canton, de planification budgétaire pour les projets régionaux ;
 - analyser les projets régionaux et établir un préavis ;
 - assurer ou participer au suivi des projets régionaux cofinancés par la LPR et la LADE.
- e. Réaliser des tâches spécifiques confiées par le DEC, lesquelles feront l'objet d'un avenant à la présente convention

¹⁷ Convention concernant l'octroi de l'aide à fonds perdu au fonctionnement (actuellement en consultation).

4.3 Le Canton des Grisons

Dans le cadre de la révision de sa constitution adoptée par le peuple en 2003, le canton des Grisons a introduit le niveau des régions - Regionalverbände- entre ceux du canton et des communes (en plus des districts dont le rôle est très limité et ne porte en aucun cas sur des politiques de développement économique et des politiques régionales).

Art. 69 (Verfassung)

¹ Die Gemeinden schliessen sich für die Erfüllung regionaler Aufgaben zu Regionalverbänden zusammen.

² Regionalverbände sind so abzugrenzen, dass sie ihre Aufgaben zweckmässig und wirtschaftlich erfüllen können.

L'émergence de ces régions est notamment à mettre au compte du fait que de très nombreuses tâches (transport, gestion des déchets, spitex, coordination scolaire, développement économique, etc.) dépassent largement les frontières et capacités communales (200 communes), et nécessitent une coordination à l'échelle régionale. On précisera que les critères pour la constitution de ces régions ont été précisés dans la loi sur les communes de sorte qu'elles puissent accomplir leurs tâches de manière efficiente (nombre de communes et de leurs habitants, étendue du territoire, prise en compte du contexte local et des rapports économiques).

Art. 57 (Gemeindegesetz des Kantons Graubünden)

² Ein Regionalverband ist unter anderem nach Zahl der Gemeinden und ihrer Einwohner, nach der räumlichen Ausdehnung sowie unter Berücksichtigung der örtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse so abzugrenzen, dass er seine Aufgaben zweckmässig und rationell erfüllen kann.

Actuellement, le nombre de districts et de régions est assez proche mais les périmètres géographiques ne sont pas les mêmes. Les régions actuellement définies correspondent en très grande partie aux anciennes régions LIM principalement du fait de la topographie et des différences linguistiques et culturelles des régions du canton. Ces régions ne sont cependant pas homogènes (pas la même taille, ni les mêmes ressources, compétences ou tâches) et le canton s'attend à une réduction du nombre de celles-ci dans le temps. Idéalement, et en fonction de la situation du canton, le nombre idéal de régions se situe à env. 5.

Plusieurs éléments méritent d'être particulièrement relevés en lien avec la constitution et la gouvernance de ces régions:

- Les communes ont l'obligation d'adhérer à une association régionale mais elles sont cependant libres de demander leur adhésion à l'association qu'elles choisissent; les communes capables d'assumer seules ces tâches à caractère régional peuvent le faire.
- Ces associations ont un statut de droit public.

- Les président(e)s de ces associations sont élu(e)s par le peuple. Il s'agit souvent d'hommes politiques mais aussi d'entrepreneurs ou d'autres personnes. Suivant les régions, l'ensemble des membres du comité sont élus par votation populaire.

Art. 11 (Verfassung)

Die Stimmberechtigten wählen:

(...) 6. die Präsidentinnen und Präsidenten der Regionalverbände; (...)

Deux types distincts de tâches sont assumés par les associations régionales :

- les tâches de nature administrative en lien direct avec les citoyens (coordination scolaire, transports publics, spitex, etc.) : ces tâches sont librement déléguées par les communes à l'association régionale et sont entièrement financées par les communes (de grosses différences existent entre ces associations quant aux tâches déléguées et au financement correspondant) ;
- les tâches liées au développement économique : comme les régions pourraient avoir tendance à se concentrer sur les tâches de nature administrative (car elles sont presque contraintes de le faire), le canton s'implique dans les tâches liées au développement économique notamment pour s'assurer que ces tâches, qui ne sont pas toujours considérées comme prioritaires par les communes, soient assumées ; ces tâches font donc l'objet d'une convention de prestations (« Leistungsvereinbarung ») entre le canton et les régions. Concrètement, et en l'échange des prestations définies, le canton contribue à raison de 60% aux frais de l'association en ce qui concerne uniquement le développement économique (les 40 % restants sont pris en charge par les communes). Cette clé de répartition vient du fait que le canton souhaite que les communes s'impliquent fortement dans ces tâches (car elles sont concernées par toutes les décisions correspondantes) tout en gardant un certain leadership avec une contribution financière majoritaire. On précisera encore que la contribution du canton n'est pas indiquée en chiffres absolus mais bien en fonction de la contribution des communes. Ainsi, si les communes investissent plus dans les activités de développement économique de leur région, le canton peut augmenter proportionnellement sa contribution.

Les tâches que doivent assumer contractuellement les régions en matière de développement économique sont fortement homogènes et correspondent pour l'essentiel aux tâches suivantes :

- Développement d'un programme d'activités régional

- Guichet pour entreprises et communes en matière de développement économique
- Développement territorial
- Evaluation des potentiels de développement
- Soutien aux petites et moyennes entreprises
- Soutien aux activités de promotion économique du canton
- Activités de communication
- Animation des réseaux et facilitation des flux d'information

Il convient de noter que les deux types de tâches assumées par les associations régionales sont souvent remplis par les mêmes personnes. Comme les compétences requises pour les deux types de tâches ne sont pas les mêmes, des problèmes de compétences peuvent parfois apparaître (certaines structures ont d'ailleurs engagé des personnes distinctes pour assumer ces tâches).

4.4 Enseignements

Si la présentation de la mise en œuvre de la NPR dans trois cantons seulement ne permet pas de donner une vue d'ensemble de toutes les implications et changements rendus nécessaire, il est néanmoins possible de tirer quelques enseignements intéressants en ce qui concerne le canton de Fribourg et les objectifs de ce mandat.

D'un côté, les changements observés s'inscrivent dans une logique cantonale spécifique. En effet, l'existence ou non de volets cantonaux de la politique régionale de même que l'organisation concrète du canton aux niveaux politico-administratif et en matière de développement économique impliquent le recours à des solutions législatives et opérationnelles distinctes.

De l'autre, certains principes et mécanismes de conduite de la politique régionale semblent se généraliser. On notera notamment la volonté de désenchevêtrer les tâches confiées aux structures régionales de développement et de veiller à ce que celles-ci se concentrent sur des tâches essentiellement de nature économique, sur la séparation entre la conduite politique et l'exécution opérationnelle des projets et l'introduction systématique de contrats de prestations.

5. La NPR dans le canton de Fribourg et son impact sur la conduite et les structures de développement économique

La NPR a induit quatre changements majeurs : une modification des objectifs (du soutien aux infrastructures de base à celui à l'innovation et à la compétitivité), une nouvelle définition de la région (de la région institutionnelle au projet à géométrie variable), un système de pilotage vertical (contractualisation des acteurs) et une nouvelle répartition des responsabilités (le canton devient l'acteur central de la mise en œuvre).

Ce chapitre aborde les conséquences de ces changements sur la mise en œuvre de la NPR dans le canton de Fribourg. Le premier paragraphe traite de la mise en place de la NPR. Les paragraphes suivants présentent brièvement la Convention-programme ou contrat signé entre la Confédération et l'Etat de Fribourg et les implications de cet accord sur le pilotage de la mise en œuvre de celui-ci. Finalement, le dernier paragraphe est consacré aux propositions permettant de piloter l'intégration des régions existantes dans le concept de mise en œuvre approuvé par les autorités fédérales et cantonales.

5.1 La mise en place de la NPR dans le canton de Fribourg

Le parlement fédéral a voté la loi en octobre 2006 avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008. Afin de permettre la mise en place de cette nouvelle loi, le Grand Conseil fribourgeois a modifié en décembre 2007 la loi sur la promotion économique et le Conseil d'Etat a signé la Convention-programme au printemps 2008 en même temps par exemple que le canton de Vaud.

Si certaines personnes interrogées ont regretté une certaine lenteur dans le processus de mise en place de la NPR et une implication insuffisante des régions, il convient de tenir compte de deux éléments qui expliquent en grande partie une certaine inertie du système fribourgeois liée à la politique régionale:

- Le canton et plus particulièrement les régions concernées ont très largement profité de l'ancienne politique régionale fédérale (LIM). Ainsi, l'effet rattrapage correspondant et recherché par cette loi a joué à plein. Ce soutien régulier et important a très vraisemblablement eu comme conséquence que le canton ne s'est pas doté d'une politique cantonale régionale spécifique. Dans ce contexte (nouvelle définition des régions, nouveaux objectifs, nouveaux critères, etc.) et du fait des nouvelles

responsabilités que doit assumer le canton par rapport à la Confédération, le canton a conçu la mise œuvre de la NPR (Convention-programme et Programme cantonal pluri-annuel 2008-2011) en tenant compte de sa politique économique générale (veiller à la cohérence des mesures notamment en matière de soutien à l'innovation ou de transfert technologique et scientifique) et en privilégiant, principalement au niveau du volet cantonal, deux axes principaux de développement ayant un caractère régional non négligeable : le tourisme avec 6,6 millions de francs et la politique foncière active avec 13 millions de francs (la part de ces deux axes représentent ensemble 67% du budget de la stratégie cantonale et près de 59.7% du budget total NPR).

- Les régions actuelles n'étaient pas prêtes pour l'élaboration de projets NPR. Certes, les régions ne sont pas restées inactives en matière de propositions de projet mais deux aspects sont à considérer. D'une part, un très grand nombre de propositions de projet ne remplissaient pas les critères fixés dans la NPR (innovation, compétitivité, valeur ajoutée). Ce n'est donc pas la qualité ou l'intérêt des projets pour le développement régional qui a posé problème mais leur manque d'adéquation aux nouveaux critères NPR. D'autre part, les structures de base des régions sont peu flexibles, alors que les régions définies au sens de la NPR sont des projets à géométrie variable (intégration d'acteurs privés, coopérations interrégionales et intercantionales favorisées, etc.).

Le canton ayant signé l'accord avec la Confédération il importe maintenant d'apporter de nouvelles réponses car, en l'absence de celles-ci, les problèmes qui se sont manifestés risquent de ressurgir et les conséquences pourraient être plus importantes lors de la renégociation de la Convention-programme en 2012.

5.2 Le contrat de prestations entre le SECO et le canton de Fribourg

A l'instar de tous les cantons bénéficiant de la NPR, le canton de Fribourg a signé une Convention-programme ou contrat avec la Confédération concernant l'encouragement du programme de mise en œuvre de la politique régionale 2008-2011. Ce contrat étant public et connu, nous nous limiterons à mentionner les quelques points importants concernant les régions et les structures de pilotage.

L'accord avec la Confédération prévoit que cette dernière va octroyer 11 millions de francs pour la période 2008-2011 auxquels vont s'ajouter 23 millions comme contribution du canton à la politique régionale, soit sensiblement plus que le minimum requis par la Confédération.

Le détail du contenu des priorités et des actions en matière de politique régionale est contenu dans le Programme cantonal pluriannuel de mise en œuvre 2008-2011. Ce programme prévoit un volet cantonal, un volet intercantonal et un volet transfrontalier. Le tableau qui suit résume les axes et les financements de ce programme. On constatera que les aides à fonds perdu se montent à 52% alors que les prêts remboursables correspondent à 48% du total.

Financement à fonds perdu	Financement Confédération	Financement Canton
Stratégie cantonale	4'100'000	10'300'000
Stratégie intercantonale	1'400'000	1'400'000
Stratégie transfrontalière	600'000	600'000
Financement prêts remboursables		
Stratégie cantonale	4'900'000	10'800'000
Total	11'000'000	23'100'000

Source : adapté du Programme cantonal pluriannuel de mise en œuvre 2008-2011, Direction de l'économie et de l'emploi, Fribourg, mars 2008, pp. 61.

La stratégie cantonale vise d'une part à promouvoir l'innovation en soutenant des projets en lien avec les branches clés de l'économie fribourgeoise et en favorisant le transfert scientifique et technologique. D'autre part, cette stratégie est complétée par un soutien important au secteur touristique et par la mise en œuvre d'une stratégie visant à créer des zones stratégiques importantes pour le développement économique du canton (politique foncière active). On notera aussi que la réforme et le soutien aux structures régionales dans la mise en œuvre de la NPR fait partie intégrante de la stratégie cantonale.

Au niveau intercantonal, le canton participe à plusieurs plate-formes sectorielles intercantionales (Bioapls, Micronarc, ITCluster, etc.) et à des organes intercantonaux d'innovation (CCSO, Alliance).

Finalement, au niveau transfrontalier, le canton participera à des programmes et projets essentiellement conçus dans le cadre de la nouvelle initiative européenne INTERREG 2007-2013.

5.3 Les conséquences de la NPR aux niveaux cantonal et des régions

La NPR a de nombreuses conséquences au niveau cantonal et nous nous limiterons à indiquer les modifications législatives rendues nécessaires pour

l'obtention des crédits de la Confédération et surtout les incidences au niveau du pilotage de la mise en œuvre.

5.3.1 Les implications au niveau du canton

Dans le cadre de la loi fédérale, il convient de souligner, comme le prévoient les articles 15 à 17, que les cantons sont responsables de la conception et de la surveillance de la politique régionale à l'intérieur de leur périmètre (art. 15 et 17), et qu'une relation contractuelle est établie entre la Confédération et les cantons (art. 16).

Art. 15 Tâches des cantons

¹ Sur la base du programme pluriannuel, les cantons élaborent, avec leurs organismes de développement régional et les secrétariats régionaux ou d'autres acteurs régionaux, des programmes cantonaux pluriannuels de mise en œuvre, qu'ils mettent périodiquement à jour.

² Ils assurent, avec les organismes de développement régional et les secrétariats régionaux ou d'autres acteurs régionaux, la coordination des projets suprarégionaux, intercantonaux et transfrontaliers.

³ Ils décident, dans les limites des moyens disponibles, pour quels projets les aides financières ou les prêts sont octroyés.

Art. 16 Conventions-programmes et participation financière des cantons

¹ Sur la base des programmes cantonaux de mise en œuvre, la Confédération conclut avec les cantons des conventions-programmes pluriannuelles. Elle fixe une contribution forfaitaire en se fondant sur ces conventions.

² Les cantons sont tenus d'apporter à la réalisation de leurs programmes de mise en œuvre une contribution financière égale à celle de la Confédération.

Art. 17 Surveillance

¹ Le canton veille à ce que soient prises des mesures appropriées pour surveiller la réalisation des initiatives, programmes, projets et projets d'infrastructure soutenus.

Afin de permettre et de faciliter la mise en œuvre de la NPR au niveau cantonal, le Grand Conseil a accepté en décembre 2007 une modification de la Loi sur la promotion économique.

Les articles suivants sont particulièrement importants eu égard au pilotage du système :

Art. 2 let. c et let. d et e

L'Etat veille notamment:

c) à dynamiser les activités d'innovation et de valorisation des connaissances en incitant les régions à collaborer avec des corporations et associations privées ou publiques;

d) à encourager la collaboration entre les acteurs régionaux, même au-delà des frontières cantonales ;

e) à développer la collaboration avec la Confédération et les autres cantons.

Art. 5 al. 1 let. c

¹ La Promotion économique du canton de Fribourg (ci-après : la Promotion économique) a notamment pour tâches:

c) de conduire, sur le plan opérationnel, la politique économique régionale et d'appliquer la législation en la matière.

Art. 17 Champ d'application

Les principes de la politique d'innovation régionale s'appliquent à l'ensemble du territoire cantonal.

Art. 19a Porteurs de projet

Les initiatives, programmes et projets peuvent être déposés par des acteurs régionaux, à savoir :

a) des corporations ou associations de droit public ou de droit privé;

b) des groupements organisés de communes.

Art. 19c Collaboration avec les acteurs régionaux

Pour les tâches liées à la politique d'innovation régionale, l'Etat collabore avec les acteurs régionaux. Il peut conclure des mandats de prestations.

Sans vouloir entrer dans les détails sur la portée de chaque article¹⁸, on mentionnera les éléments qui ont un impact sur le pilotage de la mise en œuvre. L'illustration qui suit présente ces 5 éléments de manière synthétique.

Distinction entre le niveau stratégique et le niveau opératif de la politique régionale

Les cantons sont nouvellement chargés de l'orientation stratégique qu'ils veulent donner à la politique régionale de la Confédération. Il ne s'agit plus simplement de préavisier des projets divers et variés mais de s'impliquer concrètement dans la fixation de priorités en lien avec les besoins des régions, mais surtout en fonction des orientations en matière de développement économique global. Or, en l'absence de politique régionale spécifique, les grandes orientations cantonales ne sont pas forcément en adéquation avec les besoins des régions.

Relation contractuelle entre le SECO et la canton

La relation qui s'instaure entre la Confédération et le canton devient de nature contractuelle avec des objectifs, des financements et des indicateurs. Dans un tel cas, c'est le canton et non les régions qui assument le risque par rapport à la Confédération (non renouvellement ou redimensionnement du contrat à l'horizon 2012 voire même, demande de remboursement de la part du SECO si les projets n'ont pas été réalisés). Ces risques nécessitent un pilotage centralisé de la part du canton et une limitation de la marge de manœuvre des régions, du moins en ce qui concerne les projets NPR.

Emergence de nouveaux acteurs

Les régions étant définies avec des périmètres institutionnels et géographiques variables, de nouveaux acteurs publics et privés apparaissent. Le pilotage de la NPR au niveau cantonal doit donc tenir compte de projets pouvant émaner d'acteurs privés ou de partenariats public-privé qui vont se concentrer sur le développement économique et qui pourraient reléguer au second rang les frontières des structures régionales actuelles.

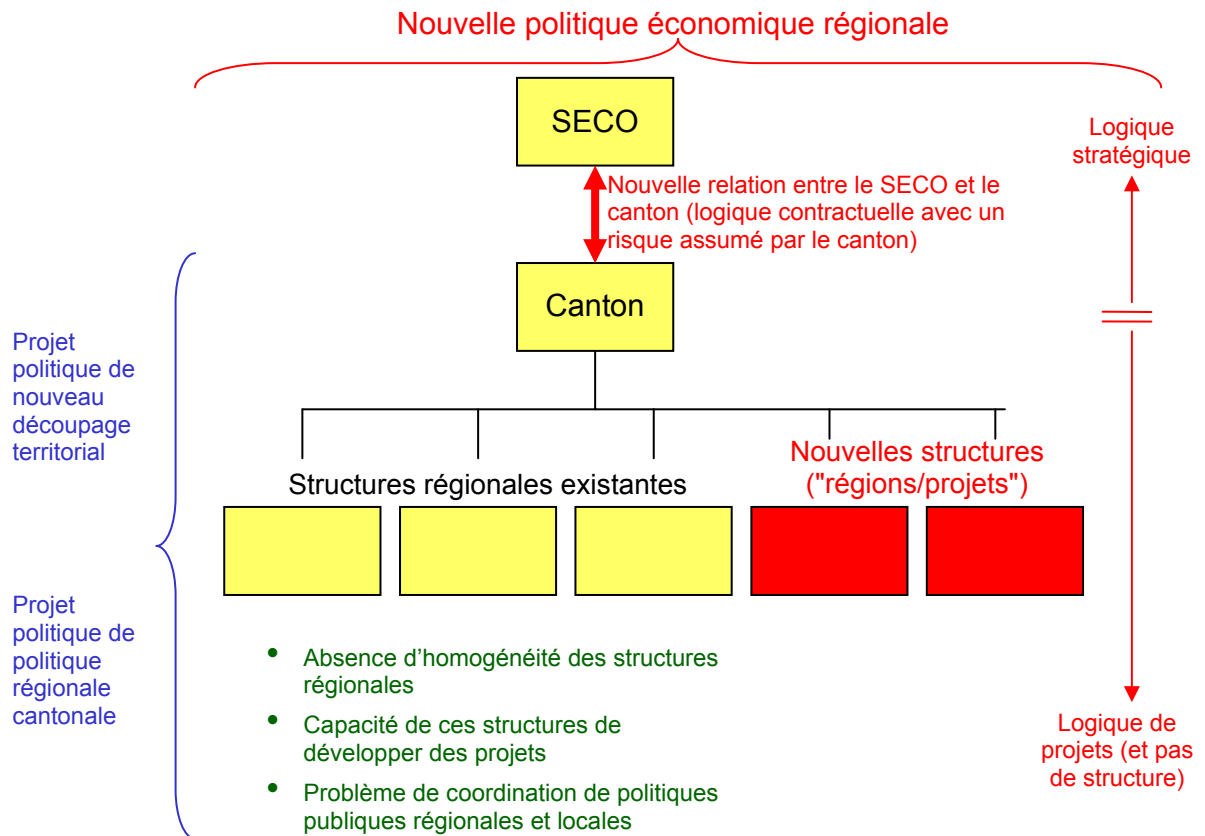
¹⁸ Voir à cet effet le message du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la promotion économique du 12 novembre 2007.

Changements au niveau des structures existantes

Comme nous l'avons présenté auparavant, les structures actuelles souffrent d'une absence d'homogénéité et de capacités limitées pour développer et accompagner des projets NPR. Cette situation rend difficile une coordination des mesures de politique régionale. Pour pouvoir faire face aux développements à venir, leurs périmètres, structures et règles de gouvernance devraient être adaptés.

Réformes institutionnelles et substantielles

Le projet de réforme des structures politico-administratives (redécoupage territorial), celui de la péréquation financière intercommunale ainsi que les motions déposées par plusieurs députés portant sur une politique régionale cantonale touchent de manière directe ou indirecte l'avenir des structures régionales et peuvent avoir une incidence sur le pilotage de la mise en œuvre de la NPR (craintes de certains acteurs).



5.3.2 Les implications au niveau des régions

Concrètement et au niveau des régions, deux conséquences sont à prendre en compte. D'une part, et dès 2009, les secrétariats régionaux, au contraire de la situation qui a prévalu jusqu'en 2007, ne seront plus soutenus financièrement de manière systématique, ni par la Confédération, ni par le canton (l'année 2008 étant une année de transition où le canton a continué à verser une subvention aux structures régionales). Même si les structures régionales actuelles pourraient bénéficier d'un financement de la part du canton en l'échange de prestations, ce seront les membres des associations correspondantes (en règle générale les communes) qui devront assumer le financement de base de celles-ci. Un subventionnement croisé est exclu avec la NPR.

D'autre part, les structures régionales devront être examinées et transformées de manière à garantir la réalisation de la partie des projets NPR au niveau régional. En effet, le canton reconnaît, dans son programme cantonal pluriannuel de mise en œuvre 2008-2011, que « la dimension et l'organisation des

régions actuelles ne correspondent plus aux exigences de la nouvelle politique régionale ». C'est d'ailleurs dans le cadre de cet examen que s'inscrit ce mandat.

A cet effet, le canton a décidé des étapes suivantes en lien avec la réorganisation de ces structures¹⁹:

- Fin 2008 : financement et exploitation transitoires assurés, tâches et attributions définies, conception de la réorganisation établie
- Fin 2009 : mise en œuvre par étapes de la conception de réorganisation
- Fin 2010 : mise en œuvre par étapes de la conception de réorganisation
- Fin 2011 : réorganisation des secrétariats régionaux, nouvelles structures d'organigramme établies

¹⁹ Programme cantonal pluriannuel de mise en œuvre 2008-2011, p. 51.

6. Contours possibles des structures régionales et outils de pilotage dans le cadre de la mise en œuvre de la NPR

6.1 Remarques préliminaires

Que ce soit pour assumer des tâches de la compétence des communes, pour gérer les tâches intercommunales et pour développer l'intercommunalité, pour coordonner des projets, etc., les structures régionales ont pris une place importante dans les régions, même si les activités réalisées par celles-ci n'ont pas toujours la visibilité souhaitée par les acteurs concernés.

Il convient cependant, dans le cadre de cette étude, de se concentrer sur la problématique du développement régional au niveau économique dans le cadre de la mise en œuvre de la NPR. Or, comme il a été mentionné à plusieurs reprises, la NPR est d'abord une politique économique avant d'être une politique régionale (changement de paradigme) et la région est définie non plus en lien avec des frontières politico-administratives (communes, districts, cantons, etc.) mais par rapport à des projets (géométrie variable) dans un espace économique homogène. On pourrait d'ailleurs se poser la question de savoir si le canton de Fribourg voire même l'ensemble du plateau romand ou l'espace Mittelland ne constituent pas une région économique homogène.

Il faut aussi souligner que, même si plusieurs associations ont relevé le défi que représentait la perte des subventions fédérales et cantonales, le deuil de l'ancienne politique régionale fédérale n'est pas encore complètement fait. L'introduction de nouvelles règles de gouvernance en matière de conduite de la politique régionale n'est donc pas chose aisée. En effet, les régions ont été en partie fragilisées par la suppression des principes et automatismes liés à la LIM (nombreuses discussions dans les communes, craintes de secrétaires régionaux pour leurs emplois, etc.) et par l'introduction d'un nouveau paradigme dans la politique régionale (les effets déployés par les mesures de politique régionale devraient se produire sur des espaces géographiques plus larges et de manière peut-être moins immédiatement visible puisque ce n'est plus le financement à des infrastructures de base qui sera apporté mais à des projets permettant la création de valeur ajoutée, la création et la sauvegarde d'emplois et le transfert technologique).

De plus, cette discussion se déroule dans le canton de Fribourg, dans le contexte d'une réflexion sur la réforme des structures administratives (avec un projet de réduction de 7 à 3 du nombre de districts). On ne peut donc passer sous silence

la crainte sous-jacente qu'une redéfinition des périmètres et structures régionaux soient considérés comme les prémices des nouvelles structures administratives et aussi d'une certaine perte d'un levier d'action au niveau régional actuel (modification du rôle des préfectures et des préfets).

Le développement de propositions quant aux structures permettant la mise en œuvre de la NPR dans le canton de Fribourg est basée sur les réflexions et postulats suivants :

- L'horizon temporel considéré est la période 2008-2011. Le canton de Fribourg se doit de réussir la mise en œuvre de la NPR en réalisant des projets qui remplissent les critères correspondants et qui permettent d'atteindre les objectifs visés.
- Il n'est pas prévu en l'état de changements législatifs, le canton ayant modifié la loi sur la promotion économique il y a une année pour intégrer les aspects liés à la NPR. De tels changements pourraient peut-être intervenir à terme mais il ne semble pas y avoir actuellement de projet concret d'une nouvelle politique régionale cantonale intégrant des réflexions quant aux structures correspondantes. Les propositions qui sont faites doivent donc s'inscrire dans le cadre légal actuel.
- Les propositions s'inscrivent en lien avec la Convention-programme et le Programme cantonal pluriannuel qui fixent les orientations, la stratégie et les axes de la NPR dans le canton de Fribourg.
- Les propositions ne remettent en aucun cas en question les structures existantes pour ce qui est des tâches hors NPR constituant généralement la majorité des tâches accomplies par ces structures.

6.2 Variantes proposées quant aux structures régionales

Trois variantes sont proposées. On relèvera que la variante consistant à transférer de manière exclusive la compétence dans le développement et la conduite de projets aux seules structures régionales actuelles n'est pas retenue pour plusieurs raisons. D'une part, la loi cantonale sur la promotion économique prévoit explicitement que la Promotion économique conduit la politique économique régionale (art. 4a) et que les porteurs de projets peuvent aussi être des associations de droit privé (art. 19a). D'autre part, toutes les structures régionales actuelles ne disposent pas des compétences et/ou des ressources nécessaires à la conception, au développement et à la conduite de projets permettant d'atteindre les objectifs de la NPR.

Variante 1 : Le canton assume l'entier de la responsabilité dans le développement et la conduite de projets NPR

Description :

- Le canton de Fribourg est considéré comme une région au sens du développement économique. La conduite de la NPR et la responsabilité du développement de projets correspondants sont confiés au canton. .
- le canton est donc responsable à la fois de l'établissement du Programme pluriannuel et de son exécution en veillant directement au développement de projets ou en confiant des mandats correspondants. De tels mandats de développement ou d'exécution de projets peuvent par ailleurs être délégués aux structures régionales existantes ou à d'autres partenaires publics et privés.
- Comme n'importe quel autre acteur défini dans l'article 19a LPEc, les régions actuelles peuvent déposer des projets. Le canton n'intervient pas dans la gouvernance des structures régionales. Les structures régionales s'organisent comme elles l'entendent dans le cadre de la politique qu'elles développent de manière autonome.
- Le canton peut passer des contrats de prestations avec les régions qui remplissent des conditions définies/ad hoc et qui assument les prestations correspondantes. Le financement correspondant vient uniquement du canton pour des tâches cantonales.

Implications pour les structures régionales :

- Les structures régionales sont libres de s'adapter à la nouvelle situation.
- Les membres de ces structures définissent et financent les tâches qu'elles confient à la structure.
- Les communes ne sont pas obligées d'être membre d'une structure régionale.
- La plupart des structures ne pourront bénéficier de la NPR que si elles développent des compétences correspondantes. Cela ne signifie pas pour autant que les régions ne bénéficieront pas de la NPR puisque des projets correspondants peuvent se déployer dans celles-ci sans pour autant que les structures soient directement impliquées dans l'exécution.
- Les structures pourraient bénéficier d'un contrat de prestations pour l'exécution de tâches de nature cantonale (soutien au développement et à la promotion économique). Un tel financement restera très vraisemblablement assez marginal.

Variante 2 : Développement de structures communes au canton et aux régions pour le développement et la conduite de projets NPR

Description :

- Le canton et les régions collaborent étroitement uniquement pour ce qui est de la mise en œuvre de la NPR.
- Les structures régionales subsistent pour ce qui est des tâches liées aux activités hors NPR (les régions sont libres de s'organiser comme elles l'entendent).
- Pour les projets NPR, le canton et les régions mettent en place une structure commune permettant l'engagement de collaborateurs-trices chargés exclusivement de développer et de conduire des projets NPR.
- Le financement de cette structure viendrait du canton, des structures existantes et des revenus liés à la conduite des projets NPR.
- Une proposition concrète de cette variante consisterait à mettre en place une collaboration formelle entre la Conférence des régions et le canton (sous la forme d'une association par exemple) qui se chargerait de développer et de conduire des projets (gouvernance commune). Remarquons qu'il serait possible d'envisager de mettre en place par exemple deux structures dont les contours seraient définis selon des critères territoriaux (nord-sud) ou liés à des programmes (tourisme et industrie).
- Le canton incite toutes les communes à faire partie d'une association.

Implications pour les structures régionales :

- Les structures régionales sont libres de s'organiser pour ce qui a trait aux tâches confiées par les communes.
- Elles veillent à transférer à la nouvelle structure (ou le cas échéant aux nouvelles structures) la responsabilité du développement et de la conduite de projets NPR. Elles peuvent proposer des projets mais en confient leur développement aux personnes engagées à cet effet.

Variante 3 : Séparation des fonctions stratégiques et opérationnelles et fusion de secrétariats régionaux

Description :

- Les régions actuelles restent des entités « politico-stratégiques » qui analysent et décident des grandes orientations en matière régionale. Elles ne disposent pas d'un secrétariat permanent et confient l'exécution de tâches à des structures ou secrétariats en nombre limité (3-4 au maximum pour le canton de Fribourg).
- Le canton confie aux structures régionales les tâches de proposer et d'exécuter des projets NPR et éventuellement d'autres tâches de nature cantonale.
- Cette solution est très similaire à ce que l'on peut observer dans la Broye. Les régions (AscoBroye) continuent d'exister au niveau des structures institutionnelles mais elles confient ensuite tout ou partie de leurs tâches à une structure professionnelle (Coreb). Cette solution ne nécessite aucune modification législative mais des changements dans les statuts des régions.
- De manière concertée avec les régions, le canton définit les contours d'une structure de développement régional (forme juridique, taille minimale en terme de nombre de personnes, tâches définies dans un contrat, contributions des régions et du canton, etc.).
- Le canton contribue de manière équivalente aux communes à ces structures. Il peut envisager d'être représenté dans la surveillance de ces organismes.
- Le canton incite toutes les communes à faire partie d'une association.

Implications pour les structures régionales :

- Les régions actuelles conservent leur autonomie décisionnelle. Elles n'ont cependant plus de secrétariat spécifique et confient les tâches à une structure avec laquelle un contrat est passé ou un mandat est confié.
- Le nombre de nouvelles structures est difficile à déterminer dans la mesure où certaines régions pourraient préférer travailler dans l'intercantonalité. Néanmoins, vu le minimum de ressources à mettre en place (une structure avec moins de 1.5 - 2 EPT semble difficilement envisageable), le nombre total de structures peut difficilement dépasser 3-4.

Le tableau qui suit compare brièvement les trois variantes en ce qui concerne le nombre de structures, la forme de celles-ci, les compétences ainsi que le financement.

	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Brève description	Le canton est responsable du développement de projets NPR	Le canton et les régions mettent en place des structures communes pour le développement de projets NPR	Les régions confient à des secrétariats en nombre limité l'exécution de l'ensemble des tâches (y compris les projets NPR)
Nombre de structures	1	1-2	3-4
Forme	A l'intérieur des services de l'Etat	Association entre le canton et les régions	Sociétés anonymes ou év. associations
Compétences	Développer des projets NPR et confier des mandats pour l'exécution de ceux-ci	Développer et conduire des projets NPR	Effectuer les tâches déléguées par les régions. Développer et conduire des projets NPR
Financement	Par le canton (év. en partie au travers de la conduite de projets NPR)	Par le canton, les régions et au travers de la conduite de projets NPR	Par les régions et au travers de la conduite de projets NPR

6.3 Les outils de pilotage

La responsabilité de la conduite et du contrôle de la NPR incombant au canton, il importe que celui-ci développe des outils de pilotage correspondants. Parmi ceux-ci, l'élaboration d'outils de pilotage permettant le pilotage vertical de la NPR dans le canton de Fribourg et la collaboration entre régions (coordination horizontale) fait partie du périmètre de ce mandat.

Il est évident que les outils de pilotage vont largement dépendre de la variante adoptée dans la mise en œuvre de la NPR. Ceux présentés ci-après concernent uniquement le pilotage au niveau cantonal et devront être adaptés en fonction des responsabilités qui seront ou non confiées aux structures régionales dans le développement de projets NPR.

6.3.1 La conduite verticale avec le contrat ou le mandat de prestations

Plusieurs arguments principaux plaident en faveur de l'établissement de contrats ou de mandats de prestations entre le canton et les régions et/ou les structures régionales :

- D'abord, tout le système de la NPR est conduit dans une telle logique : les principes sont édictés dans la loi mais l'exécution concrète est laissée aux cantons sur la base d'une convention spécifique avec chaque canton.
- Ensuite, cette solution permet de tenir compte dans le contrat de spécificités régionales, ce qu'une directive générale ne peut que difficilement faire.
- Une autre raison tient dans le fait qu'une telle relation nécessite que les parties prenantes discutent ensemble et établissent si possible de manière durable des relations partenariales.
- Enfin, et c'est le plus important, le législateur l'a souhaité puisque la Loi sur la promotion économique (art. 19) prévoit explicitement que cet outil peut être utilisé pour confier des tâches aux régions.

Le contrat ou mandat de prestations devrait inclure des précisions sur les points suivants : les exigences requises ou conditions de base pour pouvoir bénéficier d'un tel mandat, les tâches ou prestations attendues, les objectifs et les indicateurs, le financement et les autres points de nature contractuelle (durée, système de contrôle, sanctions, processus de gestion des conflits, etc.).

Les conditions de base

Dans le cadre de la période 2008-2011 et pour ce qui touche à la NPR, le canton devrait poser un minimum d'exigences envers les régions si elles souhaitent bénéficier d'un soutien indépendamment des solutions retenues par la suite.

Il est certes possible qu'une partie de ces conditions ne soient pas remplies avant le début concret de la relation négociée du fait du temps nécessaire pour s'acquitter des tâches correspondantes. Cependant, un engagement des régions à remplir ces conditions à terme ou une reprise de ces conditions comme tâche dans le document contractuel devrait être envisagé.

Les conditions suivantes devraient être prises en compte :

- (1) Une **séparation claire des tâches et des financements correspondants** : dans le cadre de la LIM, beaucoup de structures régionales (et pas seulement les fribourgeoises) ont bénéficié de subventions croisées. En d'autres termes, elles avaient la possibilité de

financer des tâches de nature communale avec les prélèvements faits sur les crédits LIM et les subventions fédérales et cantonales. Avec le nouveau régime de la NPR, la continuation d'une telle logique est exclue, et tous les acteurs s'accordent à le reconnaître. Les régions, qui sont absolument libres de leur organisation et de leur financement en ce qui concerne les tâches confiées par les communes à l'organisation supra communale, devraient préciser de manière formelle :

- les tâches liées à l'intercommunalité (secrétariats, prises de position pour les communes, travaux préparatoires, conceptuels ou d'exécution concernant d'autres politiques publiques, etc.) ;
- les tâches liées au développement régional non économique (culture, transports, énergie, etc.) ;
- les tâches liées au développement économique (soutien aux entreprises, projets de développement hors NPR, projets de type NPR, etc.).

Le volume d'activités correspondant, ainsi que les financements liés à ces tâches devraient figurer dans un document.

- (2) Le **plan stratégique régional** : comme nous l'avons vu précédemment, plusieurs régions ont eu des difficultés à faire des propositions de projets acceptables au sens de la NPR. Si le programme cantonal 2008-2011 a déjà fixé de manière assez précise les projets qui bénéficieront des mannes fédérales et cantonales, il sied aux régions d'anticiper la suite et d'être capable, à l'horizon 2010-2011 d'arriver avec des projets qui pourraient être financés par la NPR. Or, un tel objectif nécessite de se préparer aujourd'hui et donc d'avoir des objectifs de développements clairs pour la région (plan stratégique).

Un tel plan devrait principalement se concentrer sur le développement économique et devrait si possible l'intégrer dans le développement global de la région (transports, énergie, infrastructures importantes pour le développement économique, etc.).

- (3) **Coopérer** aux projets **interrégionaux** et aux projets **intercantonaux** : ces deux types de projet sont très importants dans la NPR et les régions devraient s'engager soit de manière directe soit sur demande du canton de participer à de tels projets.
- (4) Précision quant aux **compétences requises dans les secrétariats régionaux et quant aux ressources correspondantes** : la NPR diffère sensiblement de la précédente politique régionale et les régions doivent vérifier si les compétences pour l'accomplissement des tâches correspondantes sont disponibles (connaissances en matière de

développement économique, compétences dans le développement et la conduite de projets complexes, compétences d'animateur ou de manager régional, etc.). Dans la négative, des mesures devraient être prises pour l'acquisition de ces compétences et connaissances (formation, alliance avec d'autres régions, engagements ciblés, etc.).

Dans le même sens, les régions doivent pouvoir disposer de ressources minimales suffisantes pour que le secrétariat régional puisse jouer véritablement le rôle de « manager régional ». Il est très difficile de chiffrer ces ressources minimales en EPT car les secrétariats n'ont pas les mêmes tâches ni les mêmes modes organisationnels. Les régions devraient cependant garantir :

- Une prise en charge permanente de toutes les demandes, requêtes, etc.
- Le développement des secrétaires régionaux en véritables « managers régionaux » ; tous les cantons interrogés (les trois présentés dans cette étude ainsi que d'autres étudiés de manière plus succincte) ainsi que le SECO insistent sur le fait que les compétences et le pouvoir d'animation doivent se trouver dans les mains des secrétaires régionaux et non dans celles des présidents de région (qui assument des tâches de contrôle et de conduite stratégique).

- (5) **Engagement à revoir les structures régionales** : une conduite plus homogène de la politique régionale nécessite de repenser la notion de régions et des structures correspondantes (cet aspect fait partie des objectifs fixés par le Conseil d'Etat). Les structures régionales doivent donc s'engager activement à contribuer à ces réformes et à les appliquer le moment venu.

Les tâches ou prestations

Cinq types de tâches devraient pouvoir être confiées aux régions. Les deux premières, surlignées en gris, sont des tâches qui s'inscrivent dans le cadre de la NPR alors que les trois dernières sont de nature cantonale :

- **Fonction d'animateur régional et de soutien aux entreprises** : les secrétariats régionaux devraient assumer les tâches liées à la vie sociale des entreprises et des acteurs économiques. Il s'agit entre autres de veiller à l'organisation de rencontres entre acteurs économiques et acteurs impliqués dans le développement économique (afin aussi de favoriser par la suite les transferts technologiques), à soutenir les entreprises rencontrant des difficultés, à être le guichet d'informations et de relais pour des porteurs de projets régionaux (information et conseils), à assumer des tâches de

communication et de représentation à l'intérieur et à l'extérieur de la région, etc.

- **Développer et suivre des projets de développement économique** : sur la base des stratégies développées et actualisées, les secrétariats régionaux devraient, comme chevilles ouvrières du développement économique, développer des projets de type NPR ou mettre en place les conditions permettant l'émergence de tels projets. Cette tâche doit s'inscrire de plus dans le cadre d'une coordination des politiques publiques correspondantes. Une attention particulière devrait être accordée aux projets interrégionaux et intercantonaux.
De surcroît, les secrétariats régionaux devraient être impliqués dans la conduite ou le suivi des projets NPR.
- **Développement territorial** : l'aménagement du territoire est une tâche centrale en matière de développement économique ; les régions devraient non seulement gérer l'information concernant les surfaces (zones et locaux) disponibles mais aussi contribuer très activement à l'élaboration des plans directeurs régionaux et à leur réalisation.
- **Mise à disposition de services** : les secrétariats régionaux devraient mettre à disposition de la promotion économique cantonale un nombre déterminé de journées pour accomplir des tâches d'intérêt supra-régional (journées d'échanges et de formation, participation à des projets acceptés dans le cadre de la NPR et qui ne concernent pas directement la région, développement de projets interrégionaux, etc.).
- **Gestion et transmission d'informations** : les régions devraient collecter et transmettre des informations concernant les zones et locaux industriels et commerciaux disponibles. De plus, toute information importante concernant la vie économique de la région devrait faire l'objet d'un reporting au canton. A l'inverse, les secrétariats régionaux devraient diffuser et expliquer au niveau régional les informations transmises par le canton.

Les moyens de contrôle, le financement et les autres éléments contractuels

- Le contrat de prestations doit encore inclure des précisions quant aux outils de contrôle, aux indicateurs correspondants, au financement, à la durée, aux modes de négociation, etc.
- De tels éléments seront à préciser une fois les tâches complètement décrites.

6.3.2 La collaboration entre régions (coordination horizontale)

Les secrétariats régionaux devraient être amenés à renforcer leur collaboration dans la mesure où le développement régional, et surtout le développement économique régional, dépasse très souvent les périmètres institutionnels actuels. Les propositions qui suivent devraient être mises en œuvre pour 2009 afin que les régions puissent accroître leur collaboration indépendamment des solutions choisies à terme.

Les mesures suivantes devraient être envisagées :

- Créer de manière similaire à la Conférence des régions une Conférence des secrétariats des régions : cette conférence aurait comme tâches d'organiser des activités de formation (invitation de responsables régionaux d'autres cantons considérés comme des bons exemples, etc.), de déterminer des « bonnes pratiques » (définir par exemple de manière commune ce que comprend un document stratégique pour une région), de participer activement à la réforme des structures régionales, etc.
Cette conférence n'aurait pas besoin d'un cadre institutionnel et pourrait s'organiser assez simplement (une région pourrait assumer le leadership et cette tâche ferait partie de son contrat de prestations).
- Inciter les régions à développer des projets NPR communs : en fonction des orientations stratégiques, les régions devraient développer en commun et avec éventuellement des acteurs privés des projets NPR pour l'horizon 2011.
- Gestion commune de tâches du programme NPR 2008-2011 : sur demande du canton, les régions pourraient contribuer au suivi de projets ou à d'autres tâches ; un partage des responsabilités permettrait d'apprendre à mieux se connaître et de favoriser les échanges entre régions.
- Etablir ensemble un inventaire des effets des politiques publiques cantonales au niveau régional.

La mise en œuvre de la NPR ne peut fonctionner qu'avec une collaboration très étroite entre le canton et les régions, mais aussi avec un renforcement de la collaboration entre régions.

Conclusion

La nouvelle politique régionale fédérale a introduit de nouveaux principes (développement de la compétitivité des régions), de nouvelles responsabilités (le canton est responsable contractuellement devant le SECO) et de nouveaux mécanismes (compétition entre projets dans l'octroi des aides fédérales et cantonales).

Ces changements ont nécessité de la part du canton de définir des priorités en matière de développement économique régional, priorités prises en fonction de sa propre politique de développement économique, d'axes spécifiques en matière de développement régional (secteur touristique, politique foncière active) et des collaborations déjà engagées avec d'autres partenaires institutionnels. Ces priorités ont débouché sur un programme cantonal pluriannuel de mise en œuvre.

Afin de pouvoir apporter des idées de projets pouvant s'inscrire dans ce programme, les amener à maturité et les réaliser, la participation des régions doit être encouragée. En effet, si les régions ne représentent pas la seule origine possible de projets, leur connaissance du terrain et leur proximité avec les acteurs locaux susceptibles de participer à la réalisation de projets peuvent être un atout dans la mise en œuvre de la NPR. Les régions disposent de secrétariats qui contribuent très largement à l'accomplissement des tâches intercommunales. Cependant, tant pour des raisons de ressources et/ou de compétences, ces secrétariats ne sont pas à même de développer individuellement et de manière complète des projets éligibles au sens de la NPR. La participation des régions nécessite donc une approche plus concentrée et plus concertée entre celles-ci.

Aux niveaux politique et institutionnel, les travaux et discussions amorcés dans le cadre d'une réforme des régions (réforme institutionnelle avec une réduction potentielle du nombre de districts, propositions politiques pour l'élaboration d'une politique régionale cantonale) ne peuvent pas servir, en l'état, de base à la participation des régions dans la mise en œuvre de la NPR car les éventuelles implications de ces orientations politiques ne porteront de toute façon pas avant plusieurs années. La mise en œuvre de la NPR pour les années 2008-2011 doit donc s'inscrire dans le cadre légal existant.

Dans ce contexte, la variante consistant à ce que des ressources soient gérées de manière commune entre les régions de sorte à pouvoir obtenir le temps et les compétences nécessaires au développement de projets éligibles au sens de la NPR est celle qui présente à la fois l'avantage de l'implication des régions et celui d'une concentration des forces absolument indispensable. Cette solution, réalisable à court terme, ne devrait cependant pas occulter une réflexion plus profonde sur les structures de développement régional à long terme.